

N° 172

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 17 janvier 1980.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 1980.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi d'orientation agricole, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laccournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Raymond Dumont, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiémas, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepiéd, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e légis.) : 1041, 1263 et in-8° 257.

Sénat : 129 (1979-1980).

Agriculture. — Aménagement rural - Baux ruraux - Commerce extérieur - Commission départementale des structures agricoles - Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire - Cumuls d'exploitation - Enseignement agricole - Exploitants agricoles - Exploitations agricoles - Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles - Fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires - Formation professionnelle et promotion sociale - Industrie agro-alimentaire - Jeunes - Marchés agricoles - Peines et amendes - Politique foncière - Régions - Retraite complémentaire - Sécurité sociale - Successions - Code civil - Code rural - Code du travail.

SOMMAIRE DU RAPPORT

	Pages
TOME I. — Exposé général	4
PREMIERE PARTIE — Les progrès accomplis et les handicaps à surmonter	7
I. — La modernisation de l'appareil de production agricole	7
A. — L'évolution des structures de la production agricole	7
B. — Les progrès de la technologie agricole	8
II. — Le développement de la production agricole et alimentaire et l'évolution des échanges extérieurs	10
A. — L'accroissement du volume et du prix des productions	10
B. — Les échanges extérieurs	16
III. — Le revenu agricole et les disparités	19
IV. — Une agriculture dont la productivité est grevée par des charges croissantes.	22
A. — Le poids des consommations intermédiaires	23
B. — L'accroissement de la charge foncière	25
C. — Une agriculture endettée	26
D. — Une agriculture vieillissante	27
V. — La dévitalisation du milieu rural, conséquence de l'évolution de l'économie agricole ?	29
VI. — La structure des dépenses publiques consacrées au secteur agricole	30
DEUXIEME PARTIE. — Orientations pour une politique agricole à l'aube du troisième millénaire	33
Un nouveau pacte entre l'agriculture et la Nation	33
I. — La logique du projet de loi d'orientation agricole	34
A. — L'exploitation familiale à responsabilité personnelle : fondement du système de production agricole	34

	Pages
B. — Une politique agricole pour quelles agricultures ?	35
C. — Une agriculture plus compétitive	36
1° Une agriculture plus productive et plus autonome	36
a) L'amélioration des techniques et la formation des hommes ..	37
• La recherche agronomique	37
• L'enseignement agricole	37
• Le développement agricole	38
b) Une agriculture plus économe	38
2° Renforcer la capacité de l'agriculture à s'adapter aux besoins des marchés	39
a) Orienter le choix des productions en fonction des débouchés.	40
b) Le développement des exportations agro-alimentaires	40
c) Deux préalables exigés pour la poursuite de ces objectifs ..	42
• Un renforcement de l'organisation des producteurs au sein de groupements	42
• L'organisation de la filière agro-alimentaire	43
II. — Assurer le renouvellement démographique de la profession agricole et participer à l'aménagement de l'espace rural	43
A. — Clarifier le marché foncier	44
B. — Améliorer la fluidité du marché foncier	45
C. — Développer les formules locatives	45
D. — Améliorer l'efficacité de la législation des cumuls	46
E. — Protéger la superficie agricole utile	47
III. — Améliorer les revenus et la protection sociale des exploitants agricoles ..	48
A. — L'amélioration du revenu des agriculteurs	49
B. — Les prestations sociales agricoles et la maîtrise de leur coût	49
1° La revalorisation des avantages vieillesse	50
2° La maîtrise du budget des prestations sociales agricoles	50
3° Doter les conjoints d'exploitants d'un véritable statut	50
4° Revaloriser la condition des salariés agricoles	50
5° Rendre plus équitable la fiscalité agricole	50
CONCLUSION	52



TOME II. — Tableau comparatif.

TOME III. — Examen des articles et amendements présentés par la Commission.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le ralentissement de la croissance, le constat de notre dépendance vis-à-vis des approvisionnements énergétiques et la crise traversée par certaines branches de l'industrie ont conduit notre pays à redécouvrir l'importance décisive de son agriculture pour le maintien des grands équilibres économiques.

Les temps sont en effet révolus où l'agriculture pouvait être considérée par certaines fractions de l'opinion et même par quelques responsables politiques comme un fardeau pour le développement du pays et une charge pour ses finances publiques.

Seule ressource renouvelable, avec la forêt, dont dispose notre pays, principale forme d'utilisation d'un territoire à 80 % rural, l'agriculture peut constituer l'une des bases de cette nouvelle croissance préconisée par le Chef de l'Etat.

La politique agricole poursuivie au cours des vingt dernières années en application des lois d'orientation de 1960 et 1962, a été inspirée par la volonté de rénover les structures de productions en sorte que les exploitants parviennent à une parité de revenus et de conditions de vie avec les autres catégories professionnelles. L'évolution des structures agricoles et la situation démographique de la profession conduisent à considérer que l'agrandissement de la superficie moyenne des exploitations ne saurait être, à l'avenir, le principal instrument du développement agricole.

Après la mutation des structures largement engagée, sinon achevée dans certaines régions, il s'agit de faire accomplir à l'agriculture une nouvelle étape de son évolution : celle de la compétitivité.

Les Pouvoirs publics et la profession agricole se trouvent à présent confrontés à la nécessité de mettre en œuvre une politique qui permette de poursuivre de front une pluralité d'objectifs.

Nul ne conteste que l'agriculture française doit demeurer fondée sur des exploitations familiales à responsabilité personnelle.

Il convient donc d'envisager comment ces exploitations familiales peuvent améliorer leur productivité.

L'accroissement de la valeur ajoutée par l'agriculture et le secteur agro-alimentaire exige un renforcement des solidarités entre les producteurs eux-mêmes et entre les différents partenaires de la chaîne agro-alimentaire.

Cet objectif doit être concilié avec l'attachement à la responsabilité personnelle du chef d'exploitation et avec le refus de placer l'agriculture dans la dépendance des secteurs de la transformation et de la commercialisation.

L'évolution démographique du milieu rural et la situation de l'emploi imposent de maintenir le plus grand nombre possible d'exploitations viables. Cet objectif qui suppose une modération de la tendance à l'agrandissement des structures est rendu encore plus impérieux par les coûts occasionnés à la collectivité par une agriculture trop extensive.

Enfin l'insertion de notre agriculture dans le cadre communautaire doit amener la France à relever le défi de la productivité lancé par certains de nos partenaires et à pallier les insuffisances d'une politique agricole commune qui reste trop largement fondée sur l'objectif de l'autosuffisance.

Le projet de loi d'orientation agricole, élaboré conformément au grand dessein défini par le Président de la République lors de son discours prononcé à Vassy en décembre 1977, constitue donc la charte du développement agricole pour les prochaines décennies.

Par-delà les dispositions juridiques que comporte ce texte, l'esprit qui l'anime correspond à la volonté de promouvoir une revalorisation du revenu des exploitants en permettant à l'agriculture de renforcer sa contribution au développement économique du pays.

Ce projet de loi, tel qu'il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, présente une profonde cohérence, compte tenu des objectifs assignés à la politique agricole.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan, saisie au fond de ce texte, s'attachera à tenter d'améliorer encore cette cohérence en sorte que la loi d'orientation donne effectivement au plus grand nombre possible d'exploitations familiales les moyens d'accroître leur productivité et permette à l'ensemble du secteur agro-alimentaire de devenir un des points d'appui de l'économie française.

Après avoir dressé un panorama de l'évolution de l'agriculture au cours des vingt dernières années, le présent rapport s'efforcera de vérifier dans quelle mesure les dispositions du projet de loi d'orientation correspondent effectivement à la volonté politique dont ce texte est porteur.

Auparavant, votre Commission tient à répondre à deux objections qu'a parfois soulevées le projet de loi.

Certes, les dispositions de cette loi ne comporteront pas d'effet immédiat sur le revenu des exploitants ; elles n'apporteront pas d'apaisement à l'inquiétude des producteurs ovins, ni de solution à la crise qui frappe actuellement l'élevage des races à viande. Il

s'agit en effet d'une loi dont les objectifs se situent dans le moyen et le long terme ; or ces objectifs sont bien de promouvoir une amélioration de la situation sociale du plus grand nombre d'agriculteurs en développant la compétitivité de l'économie agro-alimentaire.

D'autres contempteurs du projet de loi ont vu dans certaines de ces dispositions, dans son volet foncier en particulier, une atteinte grave portée au droit de propriété. Il est vrai que la réforme du régime successoral en agriculture marque une étape dans la distinction entre le droit de propriété et le droit d'exploiter. Votre Commission tient à cet égard à affirmer la nécessité de faire prévaloir, sur certains principes traditionnels de notre droit, la prééminence des intérêts sociaux et économiques des exploitants, et par là même de contribuer à la promotion de notre agriculture.

PREMIÈRE PARTIE

LES PROGRÈS ACCOMPLIS ET LES HANDICAPS A SURMONTER

Les objectifs de la politique agricole, pour les prochaines décennies, ne peuvent être appréhendés qu'en regard de la situation actuelle de l'agriculture et des mutations accomplies depuis vingt ans.

I. — LA MODERNISATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE

La nécessité d'adapter ses conditions de production aux caractéristiques de l'économie a conduit l'agriculture à accomplir, au cours des vingt dernières années, une mutation sans précédent dans l'histoire des activités humaines.

L'agriculture a dû moderniser ses structures et ses techniques en sorte de parvenir à améliorer sa productivité et à compenser ainsi la stagnation relative des prix des denrées alimentaires.

Cette mutation a tout d'abord affecté les structures de production, c'est-à-dire le nombre des exploitations et la superficie moyenne mise en valeur par chacune d'elle.

A. — L'évolution des structures de la production agricole.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le nombre des exploitations agricoles a diminué au rythme moyen de 2,5 % par an entre 1955 et 1978.

(Milliers d'exploitations.)

1955	1965	1970	1978
2.307	1.918	1.588	1.246

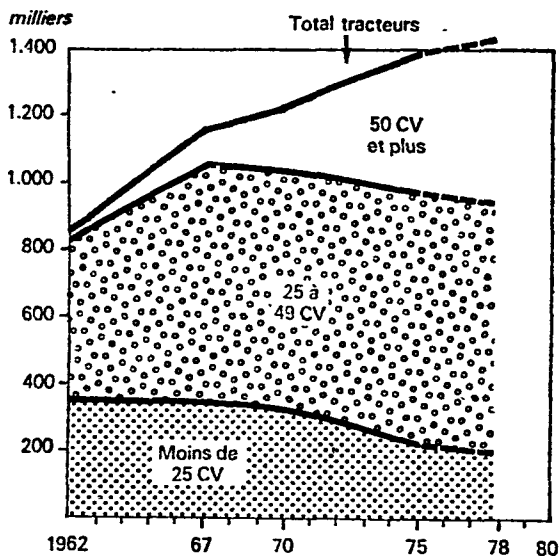
Cette diminution du nombre des exploitations a engendré une baisse importante de l'effectif des actifs agricoles (5 millions en 1954 ; 2 millions en 1978) et de la proportion d'agriculteurs dans l'ensemble de la population active du pays qui est passée de 22,1 % en 1959 à moins de 10 % en 1978.

La concentration du nombre des exploitations a permis un accroissement régulier de la superficie moyenne des exploitations qui a atteint 25 hectares en 1980 au lieu de moins de 14 hectares en 1955.

Cette évolution, tout d'abord spontanée, a été ensuite organisée par les dispositifs socio-structurels de la loi d'orientation agricole de 1960 et de la loi complémentaire de 1962.

B. — Les progrès de la technologie agricole.

Les tableaux ci-dessous attestent de l'effort réalisé par les exploitants pour améliorer la productivité par la mise en œuvre de techniques performantes et un recours accru aux engrais, aux produits phytosanitaires et aux aliments composés.



Source : Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture (S.C.E.E.S.).

PARC DE TRACTEURS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

	1962	1967	1970	1975	1978 P
<i>Nombre en milliers</i>					
Moins de 25 CV	354	348	326	226	195
25 à 49 CV	480	716	720	752	768
50 CV et plus	25	91	184	409	463
Total	859	1.155	1.230	1.387	1.426
<i>Indices : 1962 = 100</i>					
Moins de 25 CV	100	98	92	64	55
25 à 49 CV	100	149	150	157	160
50 CV et plus	100	364	736	1.636	1.850
Total	100	134	143	161	166

P = Données provisoires. Source : S.C.E.E.S.

Les aliments du bétail

L'évolution de la production de l'ensemble des industries de l'alimentation animale est la suivante depuis 1960 (en tonnes) :

1960	2.217.000
1970	7.537.000
1976	12.300.000

Les engrais

Les statistiques du ministère de l'Agriculture et des fabricants d'engrais, résumées dans le tableau ci-dessous, situent l'évolution du tonnage des livraisons de produits fertilisants à l'agriculture.

(Milliers de tonnes d'éléments fertilisants.)

	1937	1950 1952	1968 1969	1975 1976
Azote	220	250	1.191	1.654
Acide phosphorique	380	468	1.616	1.664
Potasse	264	381	1.213	1.321
Total	864	1.099	4.020	4.639

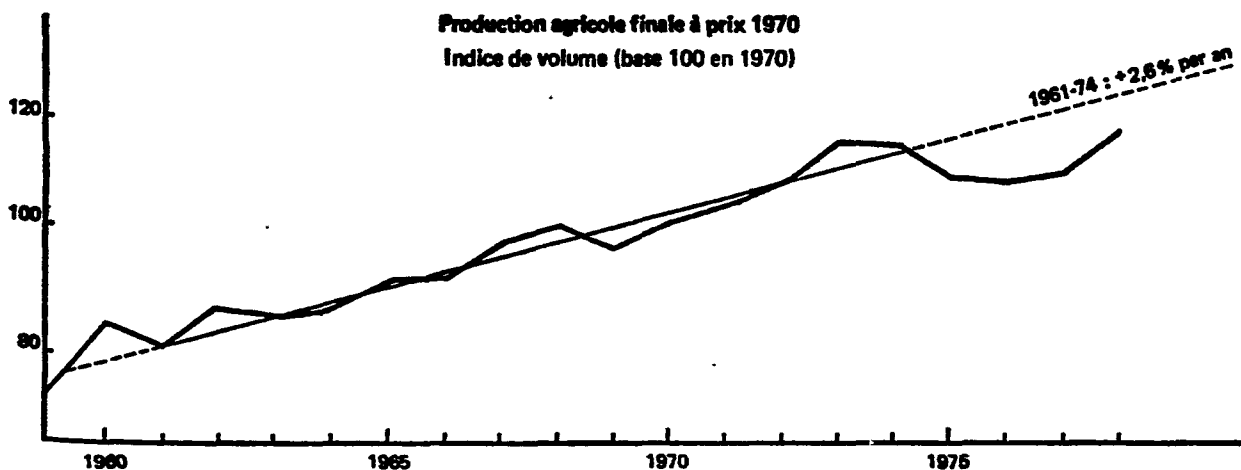
La fertilisation exprimée en kilo à l'hectare a évolué de la façon suivante au cours des derniers exercices :

	Azote	Phosphore	Potasse	Total des engrais
1968-1969	40	54	41	135
1975-1976	57	57	45	159

II. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET L'ÉVOLUTION DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

A. — L'accroissement du volume et du prix des productions agricoles.

La modernisation des structures agricoles et l'amélioration des techniques de production expliquent que depuis 1960, l'agriculture française ait notablement accru le volume de ses productions grâce à une progression régulière des rendements.



Source : Ministère de l'Agriculture.

EVOLUTION DU VOLUME DE LA PRODUCTION AGRICOLE

(Livraisons.)

	1960	1970	1978 (1)
<i>Céréales</i>	100	189	292
dont :			
— blé tendre	100	133	238
— orge	100	172	257
— maïs	100	599	719
<i>Fruits et légumes</i>	100	132	139
dont :			
— pommes de terre	100	82	79
— légumes frais	100	120	107
— fruits	100	195	199
<i>Plantes industrielles</i>	100	118	150
dont :			
— betteraves industrielles	100	89	129
— oléagineux	100	1.022	1.018
<i>Vins</i>	100	112	122
dont :			
— vins courants	100	103	111
— vins de qualité	100	130	147
PRODUCTION VÉGÉTALE	100	143	179
<i>Bétail</i>	100	114	129
dont :			
— gros bovins	100	129	144
— veaux	100	108	112
— porcins	100	108	136
— ovins-caprins	100	100	121
<i>Volailles</i>	100	148	225
<i>Lait</i>	100	130	153
<i>Œufs</i>	100	128	146
PRODUCTION ANIMALE	100	121	142
Ensemble de la production agricole ..	100	130	158

(Indice 1960 = 100.)

(1) Estimation.

Source : I.N.S.E.E. Comptes de l'agriculture.

TAUX D'ACCROISSEMENT DES LIVRAISONS DE L'AGRICULTURE
(Volume.)

	Taux moyens annuels		Taux annuels		
	1970/1960	1975/1970	1976/1975	1977/1976	1978/1977
Livraisons totales	+ 2,7	+ 2,6	- 1,8	+ 3,0	+ 5,2
Livraisons végétales	+ 3,6	+ 2,5	- 7,0	+ 8,9	+ 9,3
dont :					
— céréales	+ 6,6	+ 5,8	- 14,2	+ 13,8	+ 19,7
— vin	+ 1,2	+ 4,6	- 4,7	+ 0,4	- 9,7
Livraisons animales	+ 2,0	+ 2,7	+ 2,5	- 1,7	+ 1,7
dont :					
— bétail	+ 1,3	2,7	+ 3,4	- 4,8	+ 0,8
— lait	+ 2,7	+ 2,2	+ 0,6	+ 2,4	+ 2,5

Source : I.N.S.E.E.

**ÉVOLUTION DES RENDEMENTS
DES PRINCIPALES PRODUCTIONS AGRICOLES**

	1960	1970	1978 (1)
<i>Productions végétales (quintaux à l'hectare) :</i>			
— blé tendre	(*) 25,3	34,8	51,0
— orge	27,0	27,5	40,0
— maïs	34,0	51,1	52,0
— pommes de terre	169,3	217,0	278,0
— betteraves industrielles	445,0	435,0	440,0
— oléagineux	13,6	17,5	23,0
<i>Productions animales :</i>			
— lait de vache (litre/vache)	2.370	2.710	2.940
dont : vaches laitières	»	3.010	3.250
— œufs (nombre/poule)	116	150	189
dont : aviculture intensive	»	207	225
— viande (production totale de viande en kilo rapportée à l'effectif de femelles présentes en âge de reproduire) :			
● de bœuf et de veau	134,5	162,8	177,7
● de porc	892,7	800,3	1.087,7
● de mouton	19,6	21,1	21,5

(*) Blé tendre et blé dur.

(1) Estimation.

Source : Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture (S.C.E.E.S.).

Comme l'indiquent les tableaux précédents, la production agricole finale s'est élevée en moyenne de 2,6 % par an depuis 1959.

Cet accroissement de la production a cependant bénéficié de manière inégale, au plan de la valeur, aux différentes spéculations.

Le tableau ci-dessous montre que les prix des produits agricoles ont progressé entre 1960 et 1977. On peut même constater, si l'on fait abstraction des variations cycliques sur courte période, que les prix des productions animales se sont accrus à un rythme plus élevé que ceux des productions végétales.

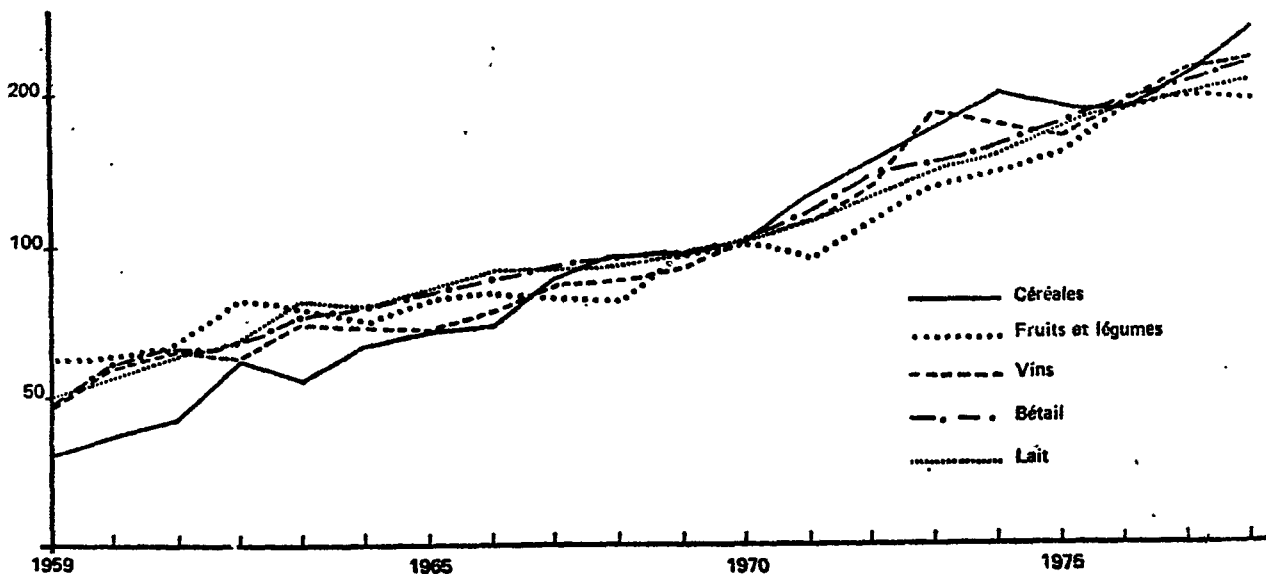
EVOLUTION DES PRIX AGRICOLES A LA PRODUCTION

(Base 100 en 1960.)

	1960	1970	1977
<i>Indice des prix agricoles à la production</i>	100	142	249
dont :			
— végétaux	100	137	240
dont :			
• blé	100	125	202
• pommes de terre	100	192	372
• vins	100	161	282
dont :			
— animaux	100	144	253
dont :			
• bovins	100	170	307
• porcins	100	130	201
• lait	100	135	240
• œufs	100	100	200

Cependant le graphique suivant fait apparaître qu'à partir du début de la décennie 1970 les productions céréalières ont vu leur valeur croître plus rapidement que celle des autres denrées, en particulier des productions animales.

Indices de valeur des livraisons de la branche agriculture
(base 100 en 1970)



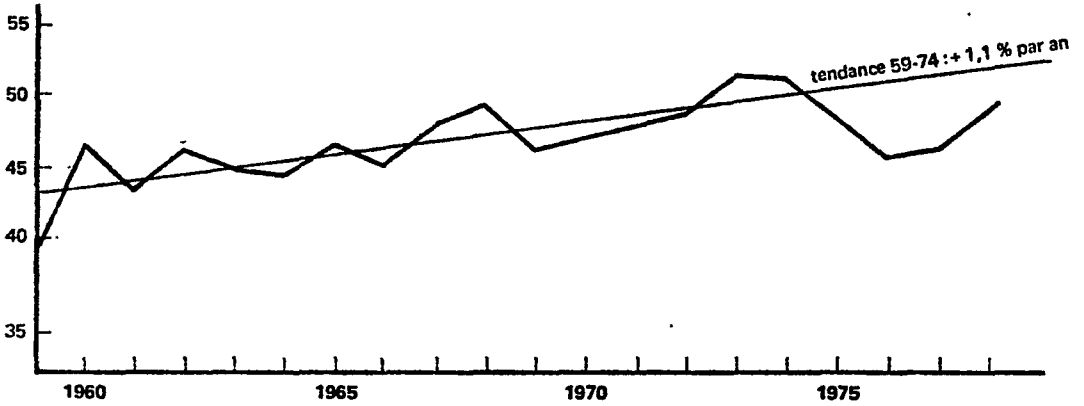
Source : Ministère de l'Agriculture.

Cette situation s'explique pour une part par la forte demande mondiale de céréales, d'autre part par les gains de productivité réalisés dans le secteur céréalier.

Le taux relativement faible d'accroissement de la valeur ajoutée, illustré par le graphique ci-après :

+ 1,1 % par an en moyenne est largement dû aux disparités en termes d'amélioration de la productivité selon les types de production et selon les régions.

Milliards de francs

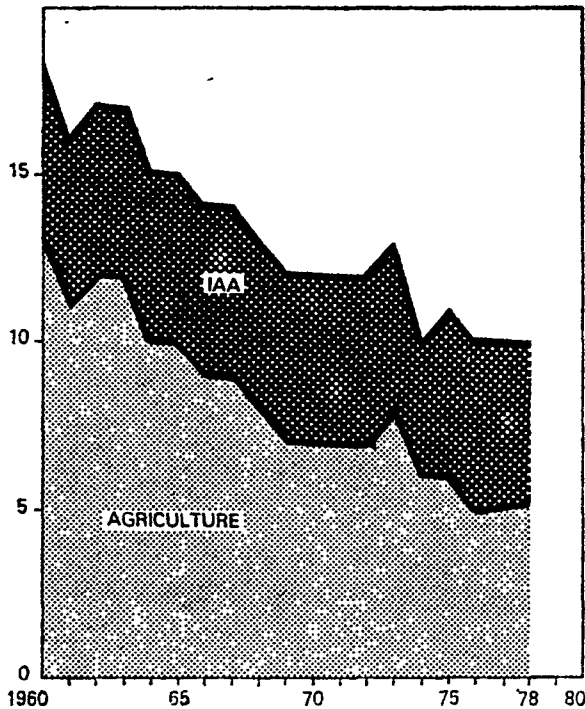


Source : Ministère de l'Agriculture.

Le faible taux de progression de la valeur ajoutée en agriculture comparé au rythme de la croissance industrielle explique le déclin de la part de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire dans le produit intérieur brut.

PART DE L'AGRICULTURE ET DES INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (I.A.A.) DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (P.I.B.)

% du PIB total



**VALEUR AJOUTÉE DES I.A.A. ET DE L'AGRICULTURE
ET VALEUR DU P.I.B.**

(En milliards de francs.)

	1960	1970	1975	1977	1978 (1)
Valeur ajoutée :					
Agriculture	31	51	73	87	96
I.A.A.	13	32	62	78	90
Produit intérieur brut marchand	250	698	1.277	1.637	1.860

(1) Estimation.

Source : I.N.S.E.E.

B. — Les échanges extérieurs.

Ainsi qu'on l'a observé précédemment, la croissance en valeur des livraisons de l'agriculture, et par suite des revenus des exploitants, est largement conditionnée par la structure du marché des différents produits.

Dès lors que la demande nationale de denrées alimentaires est faiblement élastique et que le marché communautaire connaît dans plusieurs secteurs une situation excédentaire, il importe d'envisager comment accroître le volume et la valeur des exportations agro-alimentaires.

Les tableaux ci-après font clairement ressortir la précarité de nos échanges agro-alimentaires.

**ÉVOLUTION DU SOLDE AGRO-ALIMENTAIRE
ET DU SOLDE GLOBAL DE LA BALANCE COMMERCIALE**

(En milliards de francs.)

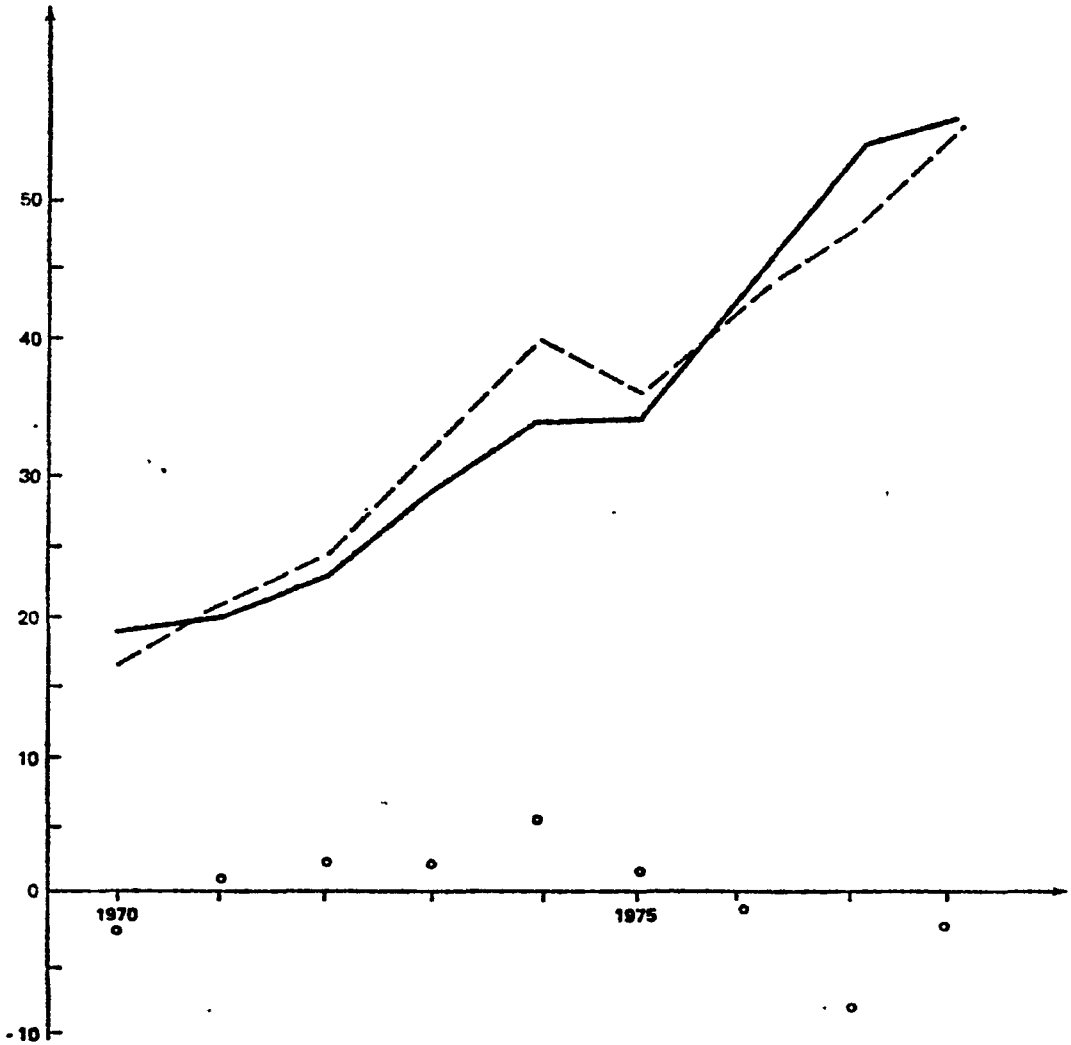
Années	Solde agro-alimentaire CAF/FOB	Solde global CAF/FOB
1970	— 2,7	— 6,6
1971	— 0,4	— 4,0
1972	— 2,4	— 4,3
1973	+ 2,5	— 7,5
1974	+ 5,8	— 34,4
1975	+ 2,0	— 8,2
1976	— 0,6	— 41,8
1977	— 7,7	— 34,7
1978	— 1,8	— 24,0

Source : Ministère de l'Agriculture.

ECHANGES AGRO-ALIMENTAIRES - ENSEMBLE, TOUS PAYS

Evolution annuelle de 1970 à 1977

Valeurs
en
milliards de francs



— Importations CAF
- - - Exportations FOR
o o o o Solde : Exportations FOR - Importations CAF

Il importe cependant de noter le net redressement de la balance commerciale agro-alimentaire en 1979 qui dégage un excédent de 6,7 milliards de francs.

On ne peut manquer de constater avec consternation que dans deux secteurs pour lesquels elle présente des aptitudes particulières — les productions animales et les productions forestières — la France enregistre des soldes déficitaires persistants.

**SOLDES DU COMMERCE EXTÉRIEUR AGRO-ALIMENTAIRE
PAR FILIÈRES DE PRODUITS, DE 1974 à 1978**

a) Soldes excédentaires.

(En milliards de francs.)

Produits	1974	1975	1976	1977	1978
2. Céréales	10,6	6,5	8,3	7,1	10,1
3. Produits à base de céréales	2,0	2,1	1,6	2,1	2,5
5. Sucre et betteraves industrielles ..	1,6	1,5	1,9	2,3	2,4
8. Vins et boissons	3,9	3,6	4,7	6,1	8,1
11. Laites et produits laitiers	3,9	2,9	3,3	4,7	3,9
Total	22,0	16,6	19,8	22,3	27,0

b) Soldes déficitaires.

(En milliards de francs.)

Produits	1974	1975	1976	1977	1978
1. Produits agricoles exclusivement importés, (sauf oléagineux)	4,9	4,2	6,3	10,1	9,0
4. Fruits et légumes frais, secs et en conserves	1,2	2,6	3,0	4,3	3,1
6. Oléagineux, huiles et corps gras ..	4,7	3,3	4,1	5,4	5,8
7. Tabac	0,4	0,4	0,6	0,6	0,8
9. Produits végétaux divers	0,2	0,3	0,6	0,6	0,7
10. Animaux, viandes et conserves de viandes	0,8	0,5	0,9	3,0	3,9
12. Produits animaux divers cuirs, peaux	1,5	0,8	1,5	1,5	1,2
13. Produits forestiers	0,8	0,6	0,9	0,8	0,5
14. Produits pêche et conserves de poissons	1,3	1,5	1,8	2,4	2,7
15. Produits divers des I.A.A.	0,4	0,4	0,7	1,3	1,1
Total	16,2	14,6	20,4	30,0	28,8

Source : Ministère du Commerce extérieur.

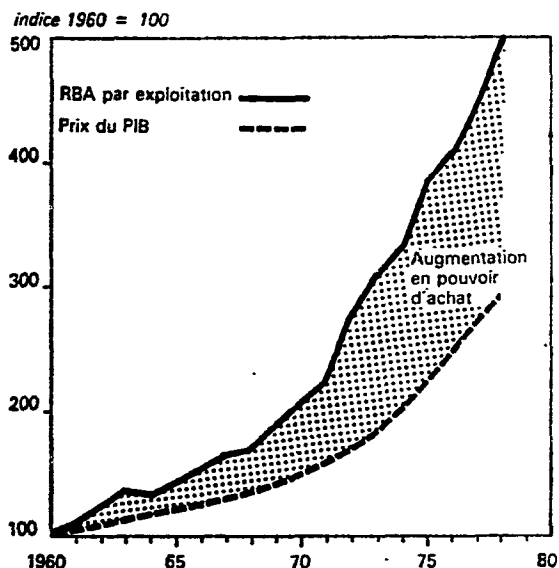
Les résultats médiocres enregistrés en 1977 et 1978 : déficit de 7,7 milliards de francs et 1,8 milliard de francs, malgré le redressement opéré en 1979, confirment que la conquête de nouveaux marchés et l'encouragement aux secteurs déficitaires devront guider la politique agro-alimentaire.

III. — LE REVENU AGRICOLE ET LES DISPARITÉS

La baisse du revenu moyen par exploitation de 1,2 % en francs constants constatée entre 1977 et 1978 et sa faible croissance en 1979 (0,9 %) confirment que l'objectif des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 — assurer la parité des revenus et des conditions de vie entre les agriculteurs et les autres catégories sociales — n'est pas définitivement acquis.

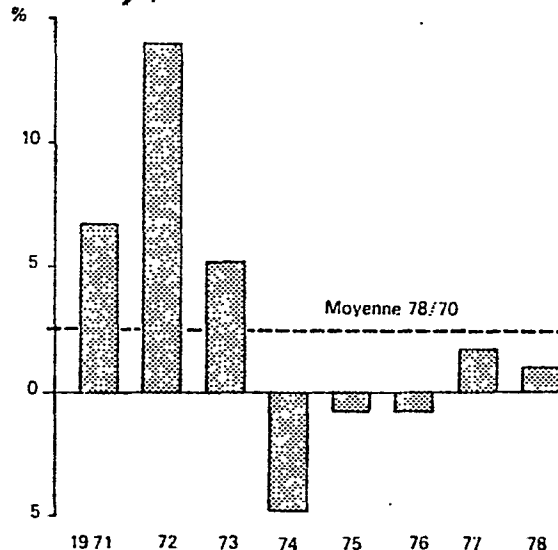
Le revenu brut moyen par exploitation ne s'est accru que de 4 % sur la période 1961-1974 ; depuis cette date il stagne, voire décroît.

**REVENU BRUT AGRICOLE
PAR EXPLOITATION**
(Évolution en francs courants)



Source : Ministère de l'Agriculture.

**REVENU BRUT AGRICOLE
PAR EXPLOITATION**
(Évolution en valeur réelle
sur l'année précédente)



EVOLUTION DU REVENU DES EXPLOITANTS AGRICOLES

	Taux moyens		Taux annuels en pourcentage								Taux moyens
	1965/1960	1970/1965	1971/1970	1972/1971	1973/1972	1974/1973	1975/1974	1976/1975	1977/1976	1978/1977 (1)	1978/1980
Revenu brut agricole (R.B.A.) global (en francs courants)	+ 4,3	+ 4,8	+ 8,9	+ 17,1	+ 9,3	+ 2,1	+ 8,3	+ 5,9	+ 7,0	+ 8,4	+ 6,2
Nombre d'exploitations	- 2,6	- 2,8	- 3,2	- 3,2	- 3,2	- 3,2	- 3,2	- 2,9	- 2,9	- 2,4	- 2,9
R.B.A. par exploitation	+ 7,1	+ 7,8	+ 12,5	+ 21,0	+ 12,9	+ 5,5	+ 11,9	+ 9,0	+ 10,2	+ 11,1	+ 9,4
Prix du P.I.B.	+ 3,6	+ 4,2	+ 5,5	+ 6,1	+ 7,3	+ 10,8	+ 12,7	+ 9,7	+ 8,4	+ 10,1	+ 6,0
R.B.A. par exploitation	+ 3,4	+ 3,5	+ 6,6	+ 14,0	+ 5,2	- 4,8	- 0,7	- 0,6	+ 1,7	+ 0,9	+ 3,2
Indice 1960 = 100	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 (1)	»
R.B.A. par exploitation	118	140	150	171	179	171	170	169	172	173	»

(1) Estimation.

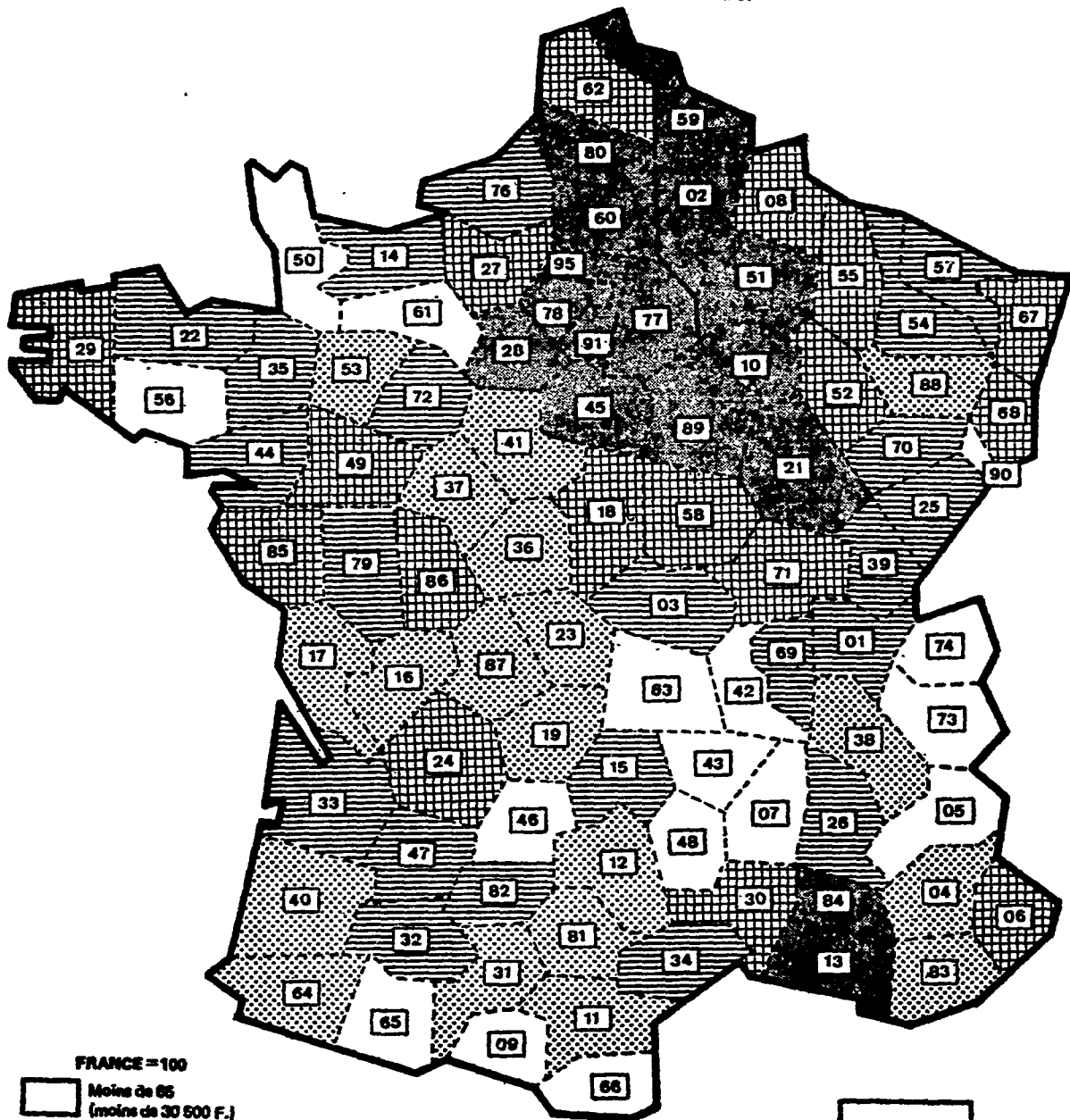
Source : I.N.S.E.E.






Il importe de souligner que le maintien du niveau des revenus agricoles est dû dans une large mesure aux transferts sociaux, au faible taux de pression fiscale et surtout à la diminution du nombre des actifs agricoles.

Il s'agit donc bien, comme l'affirme le ministre de l'Agriculture, de s'attacher à agir sur les conditions de formation du revenu agricole plutôt que de tenter *a posteriori* de compenser par des transferts les conséquences individuelles de son insuffisance.

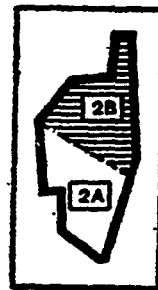
On doit enfin noter, comme l'illustre la carte ci-contre, que le secteur agricole n'est pas homogène quant au niveau du revenu de sa main-d'œuvre, selon les types de production et selon les régions.

Revenu brut d'exploitation moyen par exploitation en 1978.
Position par rapport à la moyenne nationale.



- FRANCE = 100
-  Moins de 85
(moins de 30 500 F.)
 -  85 à 90
(30 500 à 37 500 F.)
 -  91 à 99
(38 000 F. à 46 400 F.)
 -  100 à 150
(46 900 à 70 000 F.)
 -  Plus de 150
(plus de 70 000 F.)

Source : Ministère de l'Agriculture.

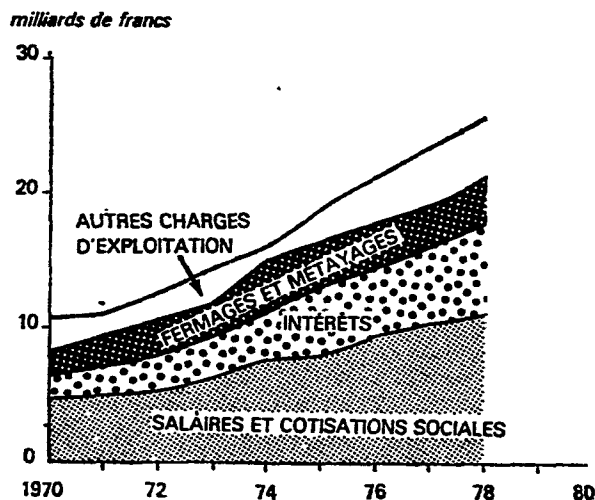


Bien loin de s'être atténuées, les disparités de revenus, donc de conditions de vie, se sont aggravées au cours des dernières années en fonction de l'aptitude des exploitants à accroître leur productivité et en fonction de l'évolution des prix sur les marchés.

Dès lors que la profession agricole persiste à affirmer son unité, il conviendra que ce principe trouve sa manifestation dans un renforcement des solidarités entre les différentes catégories d'exploitants. Celles-ci devraient notamment s'exprimer dans les conditions du financement de la promotion des productions agricoles et alimentaires.

IV. — UNE AGRICULTURE DONT LA PRODUCTIVITÉ EST GREVÉE PAR DES CHARGES CROISSANTES

Le graphique ci-dessous illustre la progression constante des charges d'exploitation. Cette caractéristique explique que l'amélioration des rendements ne se soit pas traduite par une croissance plus significative du revenu agricole.



Source : I.N.S.E.E.

CHARGES D'EXPLOITATION DE L'AGRICULTURE

(En milliards de francs courants.)

	1970	1975	1977	1978 (2)
Salaires	4,0	7,0	8,2	9,0
Cotisations sociales	0,8	1,7	2,2	2,6
Intérêts	1,7	4,6	5,8	6,4
Fermages-métayages	2,5	3,3	3,1	3,4
Assurances (1)	0,4	0,4	0,5	0,5
Impôts	1,3	2,1	3,8	4,0
Total charges d'exploitation	10,5	19,1	23,6	25,9
Charges d'exploitation Livraisons (%)	15,3	17,6	18,0	17,8

(1) Primes nettes des indemnités d'assurance.

(2) Estimation.

A. — Le poids des consommations intermédiaires.

Dans une large mesure, les gains de productivité accomplis en agriculture l'ont été au prix d'une diminution de la population active employée dans ce secteur. Cette contraction de la main-d'œuvre agricole n'a pu être compensée que par un recours accru au machinisme, cependant que l'utilisation croissante d'engrais, de produits phytosanitaires, d'aliments composés permettait une amélioration progressive mais coûteuse de la productivité.

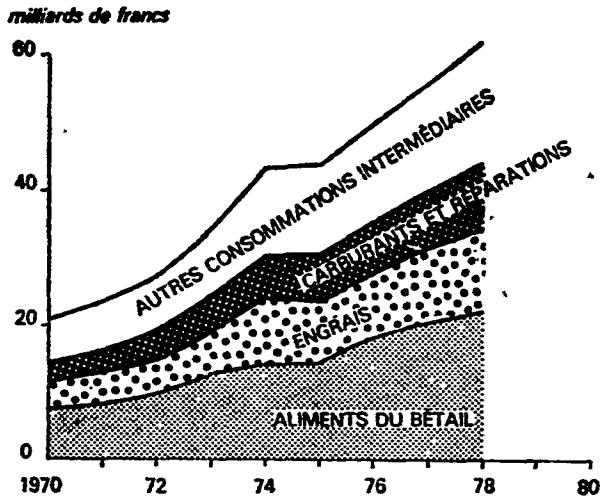
CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES

(En milliards de francs courants.)

	1970	1975	1977	1978 (1)
Aliments du bétail	6,8	14,9	20,6	22,0
Engrais	4,2	9,0	11,1	12,6
Carburants et réparations	3,2	6,8	8,4	9,6
Protection des cultures	1,2	2,9	3,7	4,2
Entretien des bâtiments	0,8	1,4	1,9	2,1
Dépenses vétérinaires	0,9	1,9	2,3	2,7
Autres biens	2,5	4,8	5,3	6,0
Autres services (2)	1,4	2,4	2,9	3,3
Total C.I. (T.V.A. incluse)	21,0	44,5	56,2	62,5
(hors T.V.A.)	19,6	39,6	50,6	56,5
Consommations intermédiaires Livraisons (%)	(%) 30,3	36,6	38,8	39,0

(1) Estimation.

(2) Y compris marges sur intraconsommations.



CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES DE L'AGRICULTURE

(Milliers de tonnes d'éléments fertilisants.)

	1970	1975	1977	1978 (2)
Aliments du bétail	6,8	14,9	20,6	22,0
Engrais	4,2	9,0	11,1	12,6
Carburants et réparations	3,2	6,8	8,4	9,6
Protection des cultures	1,2	2,9	3,7	4,2
Entretien des bâtiments	0,8	1,4	1,9	2,1
Dépenses vétérinaires	0,9	1,9	2,3	2,7
Autres biens	2,5	4,8	5,3	6,0
Autres services (1)	1,4	2,4	2,9	3,3
Total C.I. (T.V.A. incluse)	21,0	44,5	56,2	62,5
(hors T.V.A.)	19,6	39,6	50,6	56,5
<u>Consommations intermédiaires</u>	% 30,3	36,6	38,8	39,0
<u>Livraisons</u>				

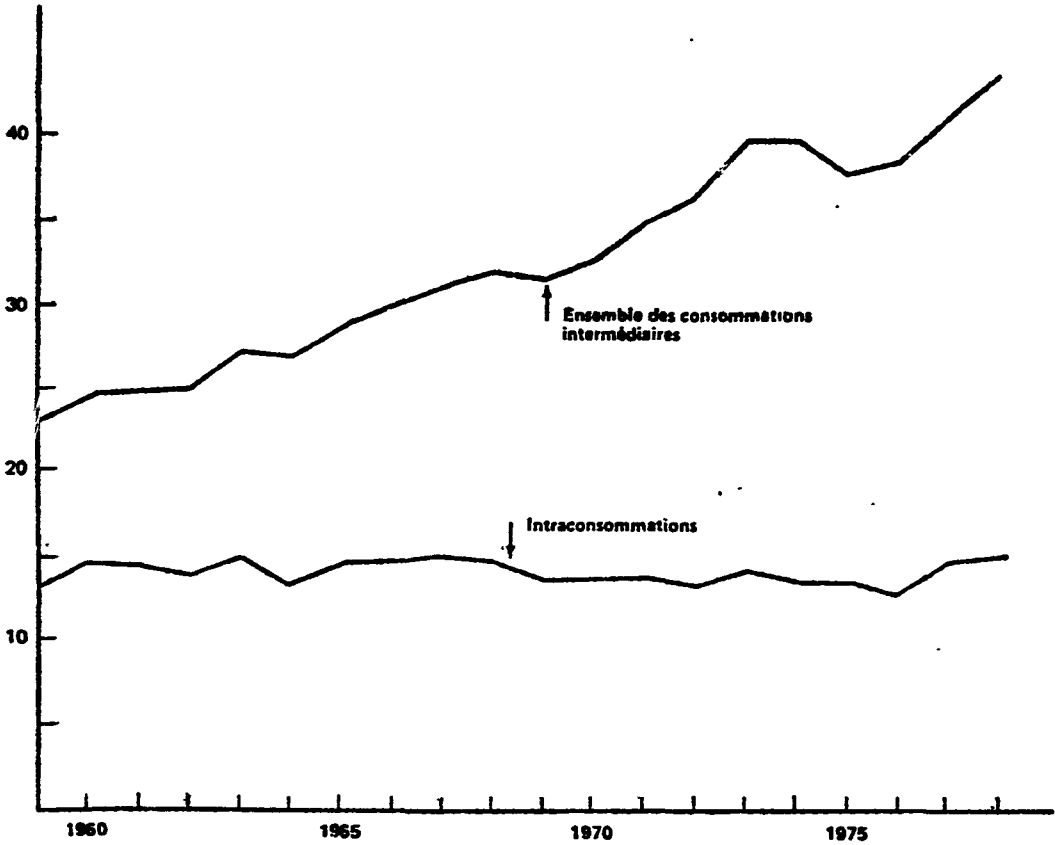
(1) Y compris marges sur intraconsommations.

(2) Estimation.

Source : I.N.S.E.E.

Consommations intermédiaires à prix constants 70

Milliards de francs



Source : Ministère de l'Agriculture.

Le recours croissant à des consommations intermédiaires a renforcé la dépendance de l'agriculture vis-à-vis de ses approvisionnements, en particulier en protéines destinées à l'alimentation animale.

B. — L'accroissement de la charge foncière.

Même si l'on fait abstraction de l'influence sur le marché foncier de la demande d'origine non agricole, les besoins persistants d'agrandissement de la taille des exploitations explique dans une large mesure l'accroissement du prix de la terre.

La vigueur de la demande agricole sur le marché foncier peut être constatée aussi bien dans les régions à forte productivité que dans les zones défavorisées en cours de mutation vers une agriculture extensive.

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution du pourcentage annuel d'augmentation du prix des terres, en francs courants et en valeur réelle.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Prix des terres (valeur courante)</i>							
Terres labourables	5,9	10,0	15,5	13,9	13,9	13,1	10,5
Prairies naturelles	3,1	8,2	13,8	12,5	12,8	14,2	11,7
Ensemble	4,8	9,3	14,8	13,4	13,4	13,5	11,0
<i>Prix du produit intérieur brut ..</i>	5,6	6,2	7,3	10,8	12,7	9,7	8,4
<i>Prix des terres (valeur réelle)</i>							
Terres labourables	0,2	3,6	7,6	2,8	1,1	3,1	1,9
Prairies naturelles	— 2,4	1,9	6,1	1,5	0,1	4,1	3,0
Ensemble	— 0,8	2,9	7,0	2,3	0,6	3,5	2,4

L'accroissement du prix de la terre agricole ajouté au renchérissement des consommations intermédiaires a conduit le secteur agricole à connaître un endettement de plus en plus lourd.

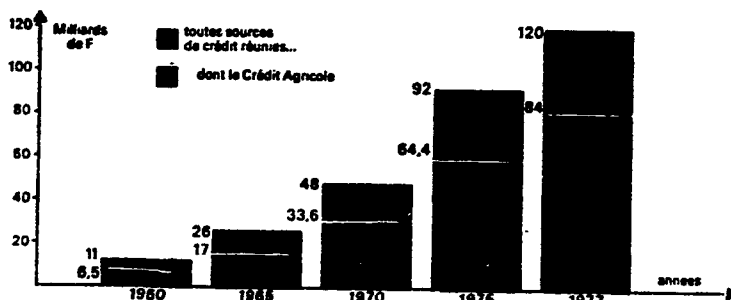
L'importance de la charge foncière compromet la modernisation de l'appareil de production dans la mesure où elle diminue très sensiblement la capacité d'investissement des exploitants.

L'accroissement du coût des consommations intermédiaires et le poids de la charge foncière se conjuguent donc pour augmenter le taux d'endettement de l'agriculture française.

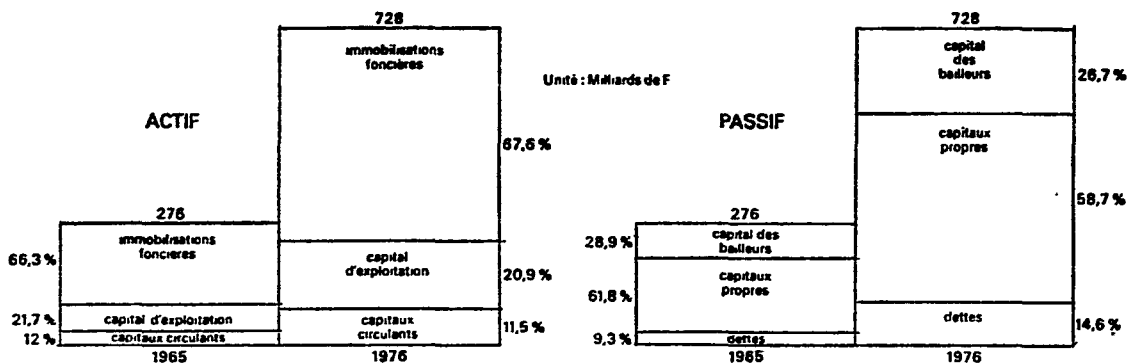
C. — Une agriculture endettée.

A la fin de 1977, l'endettement global de l'agriculture se montait à 120 milliards de francs, soit environ 15 % du bilan total de l'agriculture. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que **la progression de l'endettement du secteur agricole est supérieure à celle de la valeur de sa production.** Les tableaux ci-après, extraits d'une étude de la Caisse nationale de Crédit agricole illustrent la rapidité de l'accroissement de la dette agricole (doublement tous les cinq ans) et l'importance des immobilisations foncières dans l'actif du bilan de l'agriculture.

ENDETTEMENT GLOBAL DE L'AGRICULTURE



BILAN DE L'AGRICULTURE



Source : Caisse nationale de Crédit agricole.

D. — Une agriculture vieillissante.

Le coût du foncier, l'endettement occasionné par l'acquisition des terres expliquent les difficultés rencontrées par les jeunes agriculteurs au moment de leur installation. Ces difficultés sont à l'origine du faible nombre des nouvelles installations (un peu plus de 7.000 jeunes exploitants ont bénéficié, en 1978, de la dotation d'installation) et par conséquent d'un renouvellement insuffisant de la profession agricole et de son vieillissement.

RÉPARTITION DES CHEFS D'EXPLOITATION SELON L'ÂGE

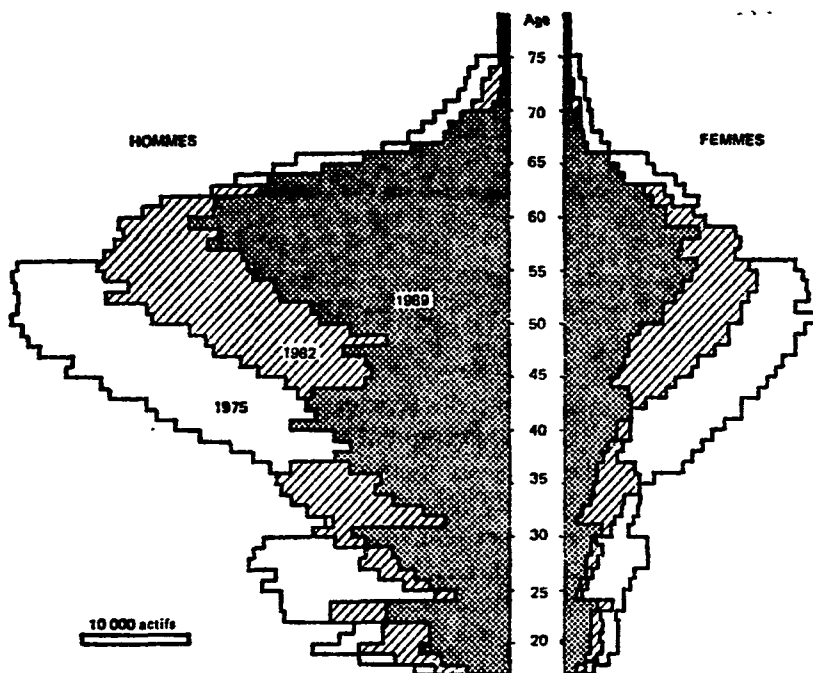
(En pourcentage.)

Age	1963	1967	1970	1975
Moins de 30 ans	3,0	2,9	3,1	4,0
30-49 ans	33,9	40,6	43,4	38,9
50-64 ans	44,2	38,8	36,2	39,3
65 et plus	18,9	17,7	17,3	17,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : I.N.S.E.E.

Les perspectives d'évolution de la population active agricole illustrées par la pyramide ci-dessous confirment la nécessité de favoriser l'installation des jeunes exploitants au cours des prochaines années.

**Projection
de population active agricole
en 1982 et 1989**



Source : I.N.S.E.E.

V. — LA DÉVITALISATION DU MILIEU RURAL, CONSÉQUENCE DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE ?

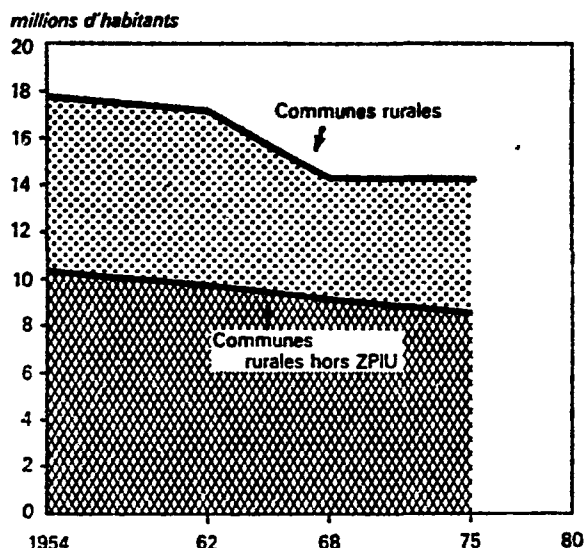
L'exode rural n'est pas un phénomène récent. Depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, la population des campagnes françaises n'a cessé de décroître, les ruraux en excédent venant fournir à l'industrie, puis au secteur des services la main-d'œuvre nécessaire à leur développement.

La mutation des structures agricoles, organisée par les lois d'orientation de 1960 et 1962, n'a pas, globalement, provoqué une aggravation de l'exode rural.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la population rurale a diminué de 0,76 % au cours de la période 1962-1975, alors qu'au cours des sept années précédentes, elle avait décliné de 0,96 %.

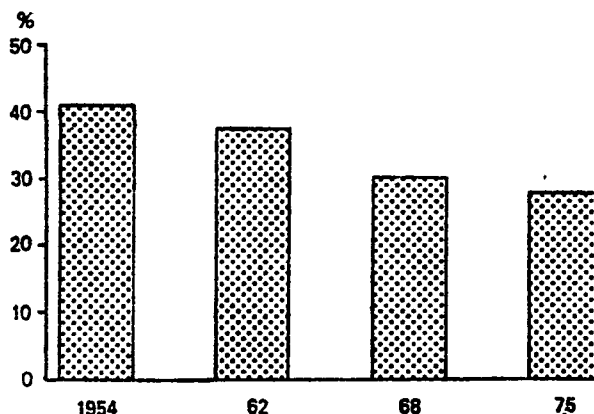
ÉVOLUTION DE LA POPULATION RURALE DE 1954 A 1975

POPULATION RURALE DE LA FRANCE



Source : INSEE.

PART DE LA POPULATION RURALE DANS LA POPULATION TOTALE



Source : INSEE.

Le dernier recensement général de la population a cependant montré que même si l'on assistait au plan national à un ralentissement de l'exode rural, la démographie des campagnes, donc leur vitalité, présentait plusieurs caractéristiques préoccupantes.

Tout d'abord, on observe une aggravation de l'exode dans les zones les plus dévitalisées : les régions de montagne notamment.

En second lieu, la croissance démographique de bourgs-centres ou de petites villes dissimule parfois une accélération du processus de désertification des campagnes périphériques.

Enfin, on assiste à un vieillissement progressif des populations rurales : les jeunes et les actifs quittent leur pays d'origine, cependant que des personnes âgées choisissent la campagne comme lieu de leur retraite.

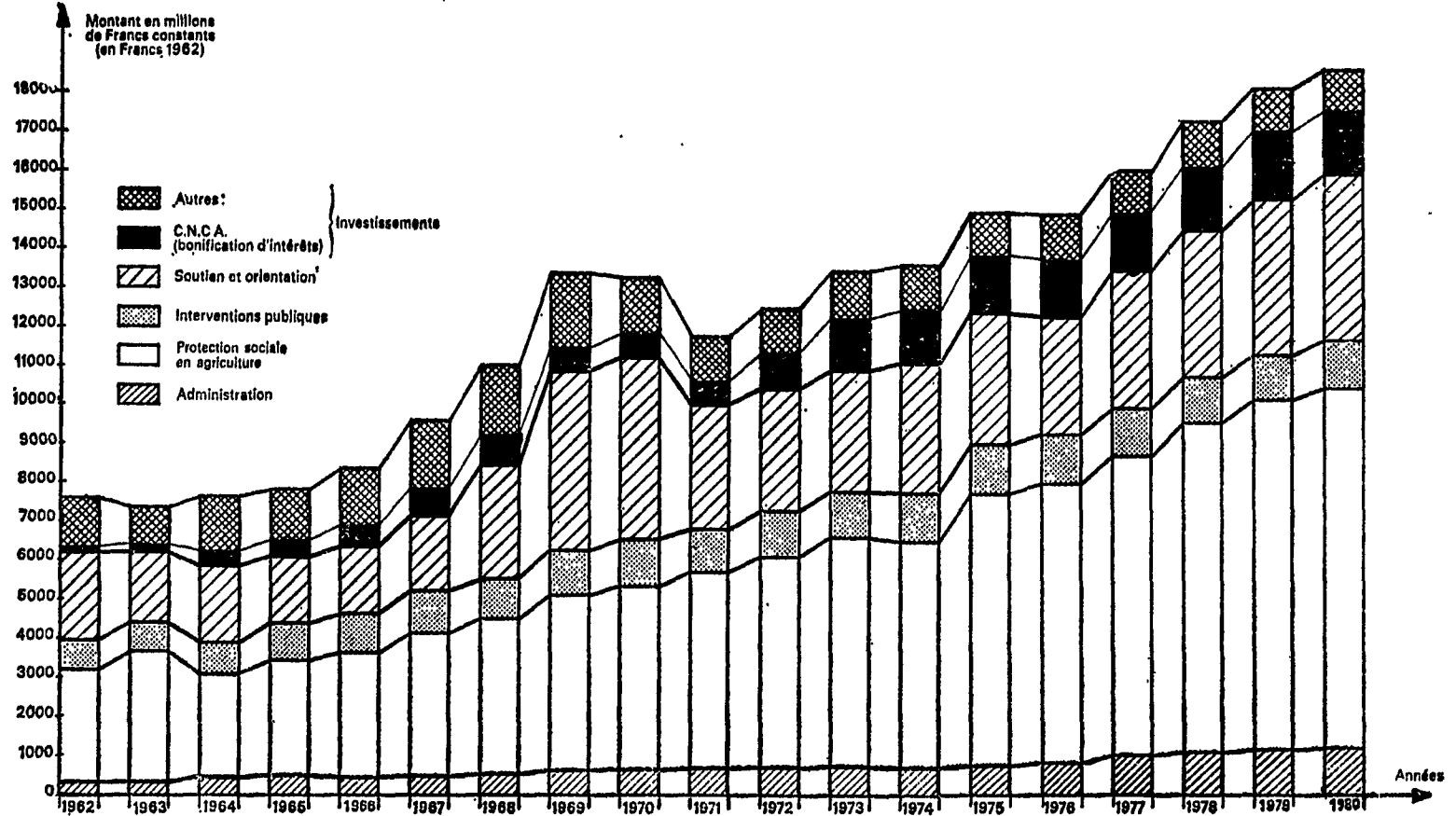
Malgré la volonté exprimée au plus haut niveau des pouvoirs publics, de donner pour finalité à la politique d'aménagement du territoire la stabilisation de la population rurale, il semble bien que cet objectif soit difficile à atteindre. Des projections établies par le Commissariat général du Plan indiquent en effet que la population rurale diminuerait au rythme de 1,46 % par an au cours de la décennie 1976-1986 au lieu de 0,74 % entre 1966 et 1975.

Une meilleure appréhension de la contribution de l'agriculture au maintien des équilibres démographiques, économiques et écologiques semble donc s'imposer. Il s'agira, en contrepartie, de concilier les objectifs spécifiquement économiques de la politique agricole avec les finalités assignées à la politique d'aménagement du territoire et de développement régional.

VI. — LA STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES AU SECTEUR AGRICOLE

La précarité du revenu agricole, les disparités régionales et le déséquilibre démographique de la profession agricole ont conduit l'Etat à intervenir en sorte de contribuer au maintien du pouvoir d'achat des exploitants. Le graphique ci-dessous montre la part croissante prise par les dépenses de protection sociale consenties en faveur des exploitants agricoles actifs et retraités (budget annexe des prestations sociales agricoles).

Emploi des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture



Source : Ministère de l'Agriculture.

Cette évolution s'est accomplie au détriment des dépenses consacrées à l'aide aux investissements productifs et aux équipements publics ruraux.

Le gonflement de la charge représentée par les bonifications d'intérêts des prêts du Crédit agricole (5,3 millions de francs en 1980) ne correspond pas, non plus, à un accroissement de l'aide de l'Etat aux investissements des agriculteurs. En effet, le coût de la bonification des prêts déjà accordés ne cesse de s'accroître, cependant que le montant des prêts nouveaux diminue au fil des années.

Il convient enfin de signaler, parmi les principales charges qui obèrent le budget de l'Agriculture, le coût de l'indemnisation et des prêts accordés aux victimes de calamités agricoles : entre 1973 et 1978, le montant global des subventions est passé de 68 millions de francs à 1,075 milliard de francs, cependant que celui de la bonification d'intérêts des prêts spéciaux « calamités » évoluait de 86,5 millions de francs à 531,2 millions de francs.

Une contribution plus décisive des dépenses de la collectivité au développement du secteur agro-alimentaire, à la valorisation et à la promotion de ses produits semble donc passer par un redéploiement progressif du budget de l'Etat consacré à l'agriculture.

Votre Commission constate, à cet égard, que l'effort de maîtrise des charges traditionnelles et la priorité donnée aux investissements productifs par la loi de finances pour 1980 expriment, au plan budgétaire, les objectifs de la loi d'orientation.

DEUXIÈME PARTIE

ORIENTATIONS POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE A L'AUBE DU TROISIÈME MILLÉNAIRE

Un nouveau pacte entre l'agriculture et la Nation.

A la fin de la décennie 1950, la profession agricole, les jeunes exploitants, en particulier, demandaient avec véhémence à la collectivité de participer à la promotion de leur condition sociale. Cette revendication s'est principalement exprimée dans l'objectif placé en exergue de la loi d'orientation du 5 août 1960 : « Assurer aux agriculteurs la parité de revenus et de conditions de vie avec leurs concitoyens. »

Vingt ans plus tard, il semble *a contrario* que la collectivité nationale demande à l'agriculture de contribuer de manière plus déterminante au maintien des grands équilibres économiques : balance des paiements, emploi, aménagement du territoire, ainsi qu'à la sauvegarde des espaces naturels.

L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et des secteurs de la transformation devrait permettre de fonder l'accroissement du revenu des exploitants sur une meilleure insertion de la production agro-alimentaire dans l'économie globale du pays.

La pluralité des missions assignées par la collectivité à l'agriculture amènera la politique agricole à poursuivre différents objectifs dont la loi d'orientation, et surtout sa mise en œuvre, devront s'attacher à assurer la compatibilité.

Il conviendra en outre que la politique agricole française s'inscrive en cohérence avec la politique agricole commune ou en compense les insuffisances, ce, en particulier, en matière d'action sur les marchés extérieurs.

Corrélativement, il appartiendra au Gouvernement français de faire prévaloir, auprès de ses partenaires, dans les négociations communautaires, la prise en compte des objectifs retenus dans la loi d'orientation.

Enfin, il s'agira pour la collectivité, par l'intermédiaire du budget de l'Etat, de contribuer à l'amélioration de la compétitivité du secteur agro-alimentaire en assortissant l'exécution des objectifs de la loi d'orientation de moyens financiers significatifs.



L'évolution accomplie par l'agriculture, la place qui lui est assignée dans l'économie française et le statut social des exploitants conduisent à tenter d'esquisser le modèle de développement agricole, dont la loi d'orientation a pour mission de définir les instruments.

I. — LA LOGIQUE DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION AGRICOLE : AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES EXPLOITATIONS FAMILIALES

La politique agricole que se propose de promouvoir la loi d'orientation procède de la volonté des Pouvoirs publics de poursuivre simultanément des objectifs de nature économique et des finalités sociales et politiques.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan, lorsqu'elle a procédé à l'examen de ce texte et après avoir entendu le ministre de l'Agriculture, a été particulièrement sensible à la cohérence qui inspire l'ensemble du projet de loi.

En effet, les instruments d'organisation économiques institués ou renforcés par le projet de loi, les dispositions foncières et les mesures sociales participent du même objectif : accroître la compétitivité de l'agriculture en sorte de mieux rémunérer les producteurs et d'augmenter la contribution du secteur agro-alimentaire au développement économique, permettre au plus grand nombre d'exploitations familiales de dimension moyenne d'améliorer leur productivité afin qu'elles constituent un élément prépondérant de la vitalité économique des campagnes.

A. — L'exploitation familiale à responsabilité personnelle : fondement du système de production agricole.

Selon les régions et les types de productions, la profession d'agriculteur recouvre des réalités économiques et, par conséquent, sociales différentes. Cependant, l'exploitation familiale à responsabilité personnelle ne saurait être remise en cause en tant que fondement du système de production agricole.

Ce mode de faire valoir constitue en premier lieu l'expression d'un choix de société établi sur l'initiative personnelle et la liberté de l'exploitant.

Il permet en outre, dans la plupart des cas, une utilisation optimale des facteurs de production du fait de la responsabilité du chef d'exploitation vis-à-vis de ses choix économiques.

Deux problèmes ne sauraient cependant être éludés à cet égard.

En premier lieu, il s'agira d'envisager comment l'organisation des producteurs et le renforcement des relations économiques entre le cultivateur et ses partenaires d'aval et d'amont (fournisseurs, organismes de collecte, de transformation, de distribution) peuvent être compatibles avec le maintien de la responsabilité effective de l'agriculteur sur la gestion de son exploitation.

En outre, il conviendra de poursuivre les recherches en vue de mettre au point un véritable statut juridique et économique de l'exploitation agricole, statut qui permette aux plans comptable et fiscal de distinguer le patrimoine privé de l'agriculteur et son capital d'exploitation, et de résoudre le problème de la propriété culturale.

B. — Une politique agricole pour quelles agricultures ?

Ainsi qu'on l'a observé dans la première partie du présent rapport, l'agriculture ne constitue pas un secteur économique homogène. Les disparités de productivité, et par conséquent de revenus, se sont accentuées au cours des années récentes, aggravées encore par les crises cycliques qui ont affecté les productions animales et par les dérèglements du système agro-monnaire européen.

Au risque de schématiser, l'agriculture française peut être décomposée en trois grandes catégories d'exploitations :

— des entreprises agricoles qui ont déjà accompli leur mutation technico-économique et qui, de ce fait, se trouvent intégrées dans l'économie globale et peuvent être soumises aux lois du marché ;

— des exploitations individuelles aux prises avec la nécessité d'une amélioration de leur productivité et de leurs méthodes de gestion qui semblent devoir être les bénéficiaires privilégiés de l'action des Pouvoirs publics et les dispositions de la présente loi ;

— des exploitations de subsistance, défavorisées du fait de leur implantation géographique (zones de montagnes) ou de leur faible dimension mais dont la contribution au maintien de la vie dans les zones rurales les plus déshéritées doit être reconnue et encouragée, notamment par une incitation à la pluriactivité.

La loi d'orientation agricole devra prendre en compte la situation spécifique de ces trois catégories d'exploitations. Les actions de nature économique, les dispositions foncières, les mesures sociales et

le régime fiscal devront être adaptés en sorte qu'aucun exploitant ne se sente exclu de la nouvelle politique agricole.

Dans une large mesure, une telle adaptation ne pourra être obtenue sans une décentralisation, au moins au niveau de leur mise en œuvre, des dispositions de la loi d'orientation agricole. Votre Commission estime, à cet égard, qu'il importe de renforcer la régionalisation de la politique d'orientation des productions.

C. — Une agriculture plus compétitive.

« La montée en puissance de l'agriculture française » attendue de la mise en œuvre de la loi d'orientation constitue bien l'objectif fondamental de la politique agricole pour les prochaines décennies.

Après avoir largement réalisé la modernisation de ses structures, l'agriculture française doit à présent accomplir une mutation économique profonde.

On ne saurait évidemment ignorer que cette amélioration de la compétitivité de l'agriculture française est conditionnée dans une large mesure par l'évolution de la politique agricole commune. C'est pourquoi votre Commission sollicite des pouvoirs publics un effort de vigilance en sorte que les décisions communautaires ne s'inscrivent pas en contradiction avec les intérêts de l'agriculture française.

Il est cependant bien clair que, dès lors que notre pays confirme son attachement à la politique agricole commune, il devrait renforcer ses aptitudes à soutenir la concurrence avec certains de ses partenaires et avec les pays qui s'apprêtent à rejoindre la Communauté.

1. UNE AGRICULTURE PLUS PRODUCTIVE ET PLUS AUTONOME

Comme on l'a constaté dans la première partie du présent rapport, les gains de productivité accomplis dans le secteur agricole ont été très inégaux selon les productions et selon les régions.

Dans certaines spéculations, pour lesquelles notre pays présente une vocation traditionnelle (productions animales, cultures interstitielles...) nos partenaires de la Communauté ont accompli des progrès de productivité qui ont rendu leurs productions plus compétitives que celles de l'agriculture française. On ne saurait certes attribuer aux seuls dérèglements du système agri-monnaire européen ces disparités.

Les progrès de productivité réalisés par certains de nos partenaires ont été acquis au prix du recours massif à l'importation des protéines végétales, ces importations étant compensées par des ventes de produits industriels.

Ce modèle de développement agricole, qui a gagné l'ensemble de la Communauté, a eu pour contrepartie de placer l'agriculture européenne à la merci des approvisionnements extérieurs en protéines.

Même si un retour en arrière paraît difficile en ce domaine, **il appartient à la France de rechercher les voies d'un accroissement de la productivité de son agriculture guidé par le souci de l'autonomie vis-à-vis des consommations intermédiaires.**

Dans une large mesure, cette amélioration de la productivité de l'agriculture française exige un effort soutenu sur le plan de la recherche agronomique, de la formation des exploitants et du développement agricole.

a) *L'amélioration des techniques et la formation des hommes.*

● *La recherche agronomique* doit porter son effort en priorité sur les secteurs traditionnels dans lesquels notre pays peut améliorer la productivité (sélection des espèces animales et végétales, lutte contre les ennemis des cultures et les maladies des animaux). Elle doit de plus renforcer son articulation avec la profession agricole par l'intermédiaire des instituts techniques, ainsi qu'avec les industries de transformation agricoles et alimentaires. La réforme de l'Institut national de la recherche agronomique engagée à la fin de 1979 correspond à ce souci de valoriser la recherche agronomique en l'ouvrant plus largement sur les activités de production.

La recherche agronomique doit, en outre, intensifier son effort en vue de diminuer la dépendance de notre pays en matière de produits nécessaires à l'agriculture, en particulier dans le domaine des protéines végétales destinées à l'alimentation animale et dans la mise au point de systèmes de cultures économes en énergie.

Enfin, la recherche agronomique peut permettre une plus grande exploitation des possibilités d'utilisation à des fins énergétiques des sous-produits de l'agriculture et de la forêt.

La progression des crédits affectés à la recherche agronomique dans le budget de 1980 (+ 15,4 %) traduit déjà la priorité donnée à la recherche agronomique, priorité confirmée à l'article premier du projet de loi.

● *L'enseignement agricole*, public et privé, a bénéficié au cours des années récentes d'une attention particulière des Pouvoirs publics qui s'est exprimée, notamment, au niveau des dotations budgétaires. Il s'agit en ce domaine d'adapter la pédagogie en sorte que les

élèves ne soient pas coupés des réalités de l'exploitation agricole et soient initiés aux méthodes modernes de gestion. L'enseignement alterné, à cet égard, constitue une formule qui permet de donner aux élèves une bonne formation de base et de les initier à la conduite d'une exploitation.

Cet enseignement initial doit être complété par une *formation permanente* offrant régulièrement à l'exploitant la possibilité d'accéder aux nouvelles connaissances techniques et économiques.

• *Le développement agricole* participe de manière évidente à cette formation permanente par l'action des services d'utilité agricole et de développement. Une amélioration de leur efficacité pourrait être trouvée dans la mesure où chaque exploitant pourrait faire appel, en tant que de besoin, à un conseiller agricole à compétence générale et à un technicien spécialisé dans tel ou tel aspect de la production ou de la gestion de l'exploitation.

D'une manière générale, il s'agira qu'un renforcement des relations entre la recherche agronomique, l'enseignement et le développement dote les exploitants des connaissances de base et des services de conseil nécessaires à une amélioration et une actualisation de leurs aptitudes techniques et économiques.

Votre Commission, de même que la commission des Affaires culturelles, a regretté que le projet de loi ne comporte aucune disposition précise en matière d'enseignement et de recherche.

La publication prochaine d'une directive sur « la filière de progrès » qui prendra en compte les objectifs formulés précédemment devrait assurer une meilleure coordination entre la recherche, l'enseignement, la formation permanente et renforcer leur articulation avec les secteurs de la production agricole et les industries agro-alimentaires.

b) *Une agriculture plus économe.*

L'accroissement du coût des consommations intermédiaires apparaît comme l'une des causes principales de la faible croissance du revenu agricole au cours des dernières années. On ne saurait éviter de rechercher les moyens de maîtriser la charge occasionnée pour les exploitants par un recours parfois excessif aux engrais, aux produits phytosanitaires et une consommation onéreuse d'énergie. Il appartient aux organismes professionnels, aux services d'utilité agricole et de développement ainsi qu'aux fournisseurs des agriculteurs de participer à cet effort indispensable de maîtrise de l'utilisation, et par conséquent du coût des consommations intermédiaires.

En matière énergétique, et même si les recherches en ce domaine n'ont pas encore pleinement débouché sur des réalisations technologiques, il est clair que les sous-produits de l'agriculture (paille,

fumier, déchets végétaux...) peuvent procurer des substituts ou des compléments aux énergies classiques.

D'une manière générale, la politique agricole ne saurait négliger l'apport que peut fournir la biomasse (1) à l'effort engagé en vue de renforcer l'autonomie énergétique du pays.

Le programme agro-énergétique présenté récemment au Conseil des ministres fixe à 6 millions de tonnes d'équivalent pétrole (tep) en 1985 et à 15 millions de tep en 1990 l'apport susceptible d'être obtenu de l'utilisation de la bio-masse et de la diminution des consommations de l'agriculture.

*
**

L'agriculture française se trouve donc confrontée à un double défi :

- accroître sa productivité, donc recourir à des formes d'exploitation plus intensives ;
- maîtriser ses charges, donc utiliser de manière rationnelle et économe les facteurs de production.

La conciliation de cette double finalité nous ramène à l'objectif précédent : améliorer la qualification technique et économique des exploitants.

2. RENFORCER LA CAPACITÉ DE L'AGRICULTURE A S'ADAPTER AUX BESOINS DES MARCHÉS

Pendant longtemps, les cultivateurs et parfois leurs organisations professionnelles ont considéré que leur fonction économique s'arrêtait à l'étape de la production, reportant sur les structures d'aval et les Pouvoirs publics la charge d'assurer l'écoulement de leurs produits et la garantie de leurs prix.

L'action engagée de longue date par la coopération agricole, puis par les groupements de producteurs, a certes permis une meilleure sensibilisation des exploitants aux impératifs du marché.

Il reste qu'un effort d'envergure doit encore être entrepris afin de mieux adapter les productions agricoles à la demande intérieure et aux potentialités offertes par les marchés extérieurs.

Un tel objectif suppose un renforcement de l'action d'orientation des productions et une amélioration de l'appareil d'exportation des denrées agricoles et alimentaires.

(1) La biomasse est l'ensemble de la matière vivante d'une région particulière. En termes d'énergie, c'est une production de plantes utilisant l'énergie solaire pour produire des hydrates de carbone par photosynthèse. Pour des besoins en combustible, la fermentation anaérobie des hydrates de carbone donne des alcools.

a) *Orienter le choix des productions en fonction des débouchés.*

En regroupant l'ensemble des partenaires de la chaîne alimentaire et en se substituant à plusieurs organismes consultatifs à vocation sectorielle, le Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire devrait favoriser une plus grande cohérence dans la préparation des décisions touchant l'ensemble de la politique agricole. La compétence globale de ce conseil sera de nature à améliorer la coordination entre les actions conduites en matière de recherche, de formation, d'investissement et de promotion des produits agricoles et alimentaires.

Votre Commission n'estime pas souhaitable de doter le Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire du statut d'établissement public. Il s'agit en effet, par la création de cette institution, de placer auprès des pouvoirs publics un organisme consultatif unique, sans pour autant confier à celui-ci des pouvoirs de décision qui restreindraient les attributions du Gouvernement et du Parlement en matière de politique agricole.

Il serait en outre superflu de donner au Conseil supérieur une mission de gestion des crédits d'orientation et de soutien des marchés qui est déjà remplie par les établissements publics spécialisés (F.O.R.M.A., O.N.I.C., O.N.I.B.E.V., O.N.I.V.I.T....) (1).

Même investi du rôle purement consultatif, le Conseil supérieur jouera un rôle décisif dans l'orientation des productions en fonction de l'évolution de la demande intérieure et extérieure.

L'affinement de l'orientation des productions, compte tenu des besoins des marchés internationaux et en particulier des pays extérieurs à la Communauté, devra être complété par une action spécifique de promotion des exportations agro-alimentaires.

b) *Le développement des exportations agro-alimentaires.*

La nécessité de promouvoir les exportations des produits agro-alimentaires, qui figurait parmi les priorités des VI^e et VII^e Plans, a été confirmée dans les options du VIII^e Plan.

Cet objectif implique une appréhension complète de la demande mondiale de denrées alimentaires et la mise en œuvre de moyens humains et financiers renforcés.

Les perspectives d'évolution de la démographie mondiale susciteront un accroissement considérable de la demande de produits alimentaires.

(1) Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles ; Office national interprofessionnel des céréales ; Office national interprofessionnel du bétail et des viandes ; Office national interprofessionnel des vins de table.

Même si cette demande n'est pas toujours solvable, son expression tragique conduira les pays à vocation agricole à produire plus et à adapter leur production à la demande des nations où sévissent simultanément la surpopulation et la sous-alimentation.

Les Etats-Unis ont déjà pris conscience de la puissance liée à la détention du « pouvoir alimentaire ». Cette donnée ne saurait être méconnue d'une politique agricole qui situe son horizon à l'aube du troisième millénaire.

L'examen de la balance commerciale agricole française indique que des progrès peuvent être accomplis pour diminuer le volume de nos importations. Cette remarque s'applique tout spécialement à certaines production animales (porc, mouton, cheval) pour lesquelles notre pays dispose de conditions naturelles particulièrement favorables.

Simultanément, les possibilités d'accroissement du volume et de la valeur de nos exportations s'avèrent largement ouvertes.

Il convient, en ce domaine, de distinguer deux types de débouchés. Les produits pour lesquels la demande mondiale s'exprime sur des marchés organisés (céréales, sucre) continueront à être la base de nos exportations agricoles. Il est toutefois bien clair que le montant des exportations agro-alimentaires françaises s'accroîtra d'autant plus que le secteur de la transformation parviendra à incorporer une plus grande part de valeur ajoutée à des produits actuellement vendus à l'état brut. Certains de nos partenaires de la Communauté doivent précisément au dynamisme de leur industrie alimentaire les performances qu'ils obtiennent dans leurs échanges extérieurs.

Notre pays exporte en effet trop souvent ses produits agricoles à l'état brut, certains de nos partenaires au sein de la Communauté disposant d'une industrie de transformation plus performante que celle de la France. Celle-ci importe en outre une partie importante de ses approvisionnements en denrées alimentaires transformées.

Des actions coordonnées doivent être mises en œuvre en sorte de parvenir à incorporer plus de valeur ajoutée aux produits agricoles. Elles comportent notamment un effort de recherche dans les technologies des industries alimentaires et une meilleure connaissance des goûts des consommateurs français et étrangers.

Les succès remportés par plusieurs pays membres de la Communauté en matière d'exportation agro-alimentaire sont dus, dans une large mesure, à l'existence de réseaux commerciaux et à la mise en place de mécanismes de financements efficaces.

Des progrès non négligeables ont été accomplis en ce domaine par les pouvoirs publics en vue de doter nos représentations diplomatiques de fonctionnaires qualifiés dans le domaine du commerce extérieur agro-alimentaire. Cet effort doit être intensifié ; il doit en

outre être complété par une action plus vigoureuse des intervenants privés (coopération, banques, industriels) au plan de la connaissance des marchés, de la promotion des productions agricoles et alimentaires françaises et de l'assistance technique et financière aux exportateurs.

Le fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires devrait constituer l'instrument de financement des actions engagées par les entreprises pour trouver de nouveaux débouchés en s'implantant sur les marchés extérieurs.

La gestion de ce fonds, alimenté par des cotisations professionnelles, devrait être confiée à la société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (S.O.P.E.X.A.), dont les structures devront être adaptées à ses nouvelles fonctions.

*
**

La poursuite de ces objectifs qui tendent à une meilleure valorisation et à une commercialisation plus diversifiée des productions agricoles françaises exige deux préalables.

• Un renforcement de l'organisation des producteurs au sein de groupements.

Les groupements de producteurs doivent être capables de faire prévaloir, auprès de leurs membres, les impératifs quantitatifs et qualitatifs de la demande.

A cet effet, le projet de loi d'orientation agricole prévoit de réserver aux seuls producteurs organisés les crédits d'orientation.

Même si la plupart des organisations professionnelles adhèrent à un tel projet, d'autres voient dans cette obligation une mise en cause fondamentale de la responsabilité individuelle.

Votre Commission, sensible aux deux arguments, estime logique et fructueuse l'incitation à l'organisation des producteurs au sein de groupements capables de maîtriser la mise en marché des produits et, de ce fait, de contribuer à une adaptation permanente entre l'offre et la demande.

Elle considère en conséquence qu'il serait contradictoire avec le but poursuivi d'admettre la notion de producteurs organisés « à titre individuel ».

En contrepartie, *votre Commission estime cohérent de ne pas assimiler l'intégration à une forme d'organisation des producteurs, dans la mesure où cette formule réduit le producteur au rôle de façonnier de l'entreprise intégratrice.*

Concernant les conditions d'extension des disciplines définies par les comités économiques agricoles, votre Commission estime que

la réforme de la procédure introduite par le projet de loi (extension sauf manifestation d'une minorité d'opposants représentant le tiers des intéressés) favorisera la généralisation de cette forme d'organisation des producteurs.

• L'organisation de la filière agro-alimentaire.

Ainsi que nous l'avons observé précédemment, une solidarité objective existe entre les différents partenaires de la chaîne agro-alimentaire.

Il importe donc d'organiser, pour chaque production, une structure interprofessionnelle qui permette aux différents niveaux de la chaîne agro-alimentaire une concertation effective entre les différents partenaires en présence.

La mise en place d'organisations interprofessionnelles régionales permettra de tenir compte des spécificités locales. Cependant, afin de maintenir la cohérence de l'édifice interprofessionnel, *vostra Commission estime que les interprofessions constituées au niveau régional pour un produit ou un groupe de produits, devraient jouer le rôle de comités régionaux de l'interprofession nationale correspondante.*

L'introduction obligatoire dans les statuts des organisations interprofessionnelles de dispositions instituant une procédure de conciliation et d'arbitrage permettra d'éviter la paralysie occasionnée à certaines interprofessions existantes qui ne parviennent pas à régler un conflit opposant l'une ou l'autre des parties aux autres membres.

II. — ASSURER LE RENOUVELLEMENT DÉMOGRAPHIQUE DE LA PROFESSION AGRICOLE ET PARTICIPER A L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.

Vingt ans après les lois qui mirent en place les mesures socio-structurelles agricoles, le problème foncier se pose en des termes nouveaux qui appellent des solutions adaptées à la situation démographique de l'agriculture et à l'évolution du milieu rural.

En premier lieu, *la plupart des organisations professionnelles s'accorde avec les Pouvoirs publics pour reconnaître que l'agrandissement de la dimension des exploitants ne constitue plus l'impératif prioritaire de la politique agricole.* Dans bon nombre de régions, en effet, la mutation des structures agricoles semble être accomplie ; il s'agit donc d'envisager comment favoriser le renouvellement démographique de l'agriculture, c'est-à-dire l'installation de jeunes exploitants.

Or, l'un des obstacles à ce renouvellement tient dans la rétention exercée sur le foncier par des exploitants âgés qui, pour conserver la pleine maîtrise de leurs biens, préfèrent continuer à exploiter ou recourir aux ventes d'herbe plutôt que de céder à bail ou de vendre à un jeune candidat la reprise d'une exploitation.

De plus, il est clair que la situation générale de l'emploi conduit la collectivité à inciter les actifs agricoles, les jeunes en particulier, à rester à la terre en facilitant les conditions de leur installation.

Le principal obstacle qui dissuade les jeunes de s'installer réside dans l'obligation d'acquérir le foncier et dans le prix de la terre. La charge foncière supportée par l'exploitant constitue en outre un prélèvement sur sa capacité d'investissement directement productif, donc un facteur de diminution des possibilités d'accroissement de la productivité.

Votre Commission considère donc que **l'ensemble des dispositions foncières du projet de loi comporte une finalité économique évidente**, puisqu'elles visent à réduire le poids du foncier dans les charges d'exploitation, à maîtriser l'évolution du prix des terres en améliorant la transparence du marché foncier et à favoriser une affectation plus rationnelle de la superficie agricole utile.

En ce domaine également, votre Commission tient à souligner la cohérence globale du projet de loi.

A. — Clarifier le marché foncier.

La mise en place du répertoire de la valeur des terres agricoles, comportant l'indication de leur valeur vénale et de leur indice agronomique, constituera à terme un élément de clarification du marché foncier. La difficulté de l'établissement d'un tel document ne saurait servir d'argument pour en différer la préparation. Celle-ci pourra en effet être assurée dans des conditions satisfaisantes par des commissions communales composées de la réunion des membres de la commission de réorganisation foncière et de remembrement et de la commission des impôts locaux.

Il semblerait souhaitable que, dans l'attente de l'achèvement du répertoire de la valeur des terres, un barème de référence établi grâce aux constatations effectuées par les S.A.F.E.R. soit rapidement publié. Dès lors que le répertoire de la valeur de rendement des terres servira, à terme, de référence en matière de politique foncière, de fixation du prix du fermage, de cotisations sociales et de fiscalité (cette disposition, prévue dans le projet du Gouvernement, a été supprimée par l'Assemblée nationale), il paraîtrait logique que ce document soit établi au niveau de chaque parcelle.

Votre Commission a reconnu l'opportunité de la création d'un livre foncier rural définissant l'ensemble des caractéristiques physiques et la situation juridique de chaque parcelle. Si un tel document devait être progressivement mis au point, il devrait se substituer au fichier immobilier pour ce qui concerne le foncier rural.

Il paraît en outre opportun, comme le prévoit le projet de loi, de renforcer le rôle de régulateur assuré par les S.A.F.E.R. Sur ce point votre Commission se montre favorable à un retour aux dispositions adoptées par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui donnait au vendeur l'initiative de l'action en révision de prix en cas de refus de l'offre formulée par la S.A.F.E.R. lors de l'exercice de son droit de préemption. D'une manière générale, votre commission des Affaires économiques et du Plan accueille avec satisfaction les mesures prévues dans le projet de loi qui tendent par leur caractère incitatif ou pédagogique à tempérer la tendance à l'accroissement du prix de la terre. Cette remarque s'applique notamment aux dispositions initiales du projet de loi (art. 16) qui prévoyaient la possibilité de calculer les soultes versées par l'exploitant à ses cohéritiers par référence à la valeur de rendement des terres, ou après un abattement de 25 % sur leur valeur vénale. Il s'agirait évidemment que ce mode d'évaluation de la valeur des soultes soit assorti d'un droit de suite en cas de vente ultérieure des biens.

B. — Améliorer la fluidité du marché foncier.

L'amélioration de la fluidité du marché des terres agricoles peut être acquise par une incitation renforcée à la transmission du foncier par les agriculteurs âgés qui continuent à exploiter.

La revalorisation de l'indemnité viagère de départ, intervenue à compter du 1^{er} janvier 1980, et l'amélioration progressive du montant des retraites agricoles sont de nature à accélérer la libération des terres par les exploitants âgés, et de ce fait à augmenter le volume de l'offre foncière.

C. — Développer les formules locatives.

Le développement des formules sociétaires et l'encouragement au fermage semblent les deux voies les plus appropriées pour soulager l'exploitant de la charge financière liée à l'acquisition du foncier.

Votre Commission relève avec satisfaction *l'amélioration, ouverte par le projet de loi, des conditions de constitution d'un groupement*

foncier agricole (G.F.A.) lors d'une succession. Il conviendra cependant d'élargir les possibilités de nantissement des parts détenues par les cohéritiers non exploitants.

L'ouverture des groupements fonciers agricoles à la participation financière des organismes d'assurance et des sociétés civiles de placement immobilier favorisera la constitution d'un véritable marché des parts de G.F.A. Il faudrait, toutefois, renforcer les dispositions prévues dans le projet de loi en vue d'éviter l'immixtion des personnes morales détentrices de parts de G.F.A. dans la gestion de l'exploitation.

L'attribution préférentielle en jouissance par bail à long terme apparaît comme une disposition de nature à inciter les cohéritiers à constituer un G.F.A. Dans la mesure où ils n'y sont pas parvenus, il semble équitable de permettre à l'héritier qui poursuit l'exploitation de demander que les biens nécessaires à l'exercice de son activité lui soient attribués de droit par bail à long terme.

L'institution des baux de carrière est guidée par le souci de renforcer la sécurité du preneur en fixant la durée du bail par rapport à celle de son activité professionnelle, d'améliorer la rémunération du propriétaire et d'assouplir les conditions d'exercice du droit de reprise.

Votre Commission souscrit à ces objectifs ; elle ne saurait cependant accepter que le prix de ces baux soit fixé librement. Cette disposition exorbitante du statut du fermage ne manquerait pas, en effet, de se répercuter sur l'ensemble des taux de location des terres agricoles. Aussi votre Commission préconise-t-elle de calculer le taux des baux de carrière par référence à celui des baux à long terme, majoré d'un certain pourcentage pour chaque année dépassant la durée de dix-huit ans.

L'assujettissement de tous les types de location ou de cession des fruits de l'exploitation aux dispositions du statut du fermage devrait permettre de lutter contre les formules telles que les ventes d'herbe, qui tendent à en contourner la rigueur.

D. — Améliorer l'efficacité de la législation des cumuls.

En premier lieu, le projet de loi met un terme au contrôle total pratiqué dans une trentaine de départements qui s'est avéré, dans de nombreux cas, un procédé excessivement lourd au regard du but poursuivi.

En contrepartie, le contrôle des structures voit son efficacité renforcée par une définition limitative des opérations donnant lieu

à une demande d'autorisation préalable, par la volonté de lutter contre les cumuls de professions et par l'aggravation des pénalités applicables aux contrevenants.

La mise en place d'un schéma départemental des structures agricoles permettra à la profession de définir elle-même le modèle d'évolution de l'agriculture.

Enfin, le contrôle des structures demeure inspiré par le souci de privilégier l'installation de jeunes agriculteurs qualifiés par rapport à l'extension d'exploitations qui ont déjà atteint une superficie suffisante.

E. — Protéger la superficie agricole utile.

Les dispositions contenues dans le volet aménagement rural du projet de loi tendent à protéger les terres à vocation agricole contre les empiétements abusifs effectués au profit d'autres activités ou équipements.

L'intervention sur le marché foncier d'opérateurs extérieurs à la profession agricole explique pour une part, dans certaines régions le renchérissement du prix des terres agricoles. Le développement d'une urbanisation mal maîtrisée, les prélèvements opérés par des équipements d'infrastructures, l'implantation de lotissements ou de zones industrielles sont, en effet, autant de facteurs qui rendent la terre agricole plus rare et, par conséquent, engendrent une augmentation de son prix.

Plusieurs dispositifs semblent de nature à éviter une compétition abusive et inégalitaire pour l'usage du sol :

— la *directive nationale d'aménagement rural* et la *carte départementale des terres agricoles* fourniront aux collectivités locales des références pour l'établissement de leurs documents d'urbanisme afin d'éviter un gaspillage de la superficie agricole utile ;

— la généralisation du zonage par la *mise à l'étude des cartes communales* devrait permettre d'organiser l'urbanisation, en sorte de garantir à long terme la vocation agricole des meilleures terres ;

— la *conduite simultanée des opérations de remembrement et de zonage des parcelles* paraît favorable à un règlement préventif des conflits pour l'usage de l'espace ;

— l'obligation faite aux maîtres d'ouvrages d'équipements publics ou industriels de réinstaller les exploitants évincés semble

préférable à une indemnisation effectuée généreusement qui peut bouleverser le marché foncier dans une petite région agricole ; le rôle des S.A.F.E.R. est, à juste titre, renforcé en ce domaine ;

— il paraît, enfin, impérieux d'envisager une remise en valeur de centaines de milliers de terres dites incultes ou des friches, fût-ce au prix d'une action de recolonisation des régions les plus touchées par l'abandon de l'activité agricole.

*
**

D'une manière générale, et contrairement à certaines anticipations formulées au début des années 1970, il convient d'envisager l'action foncière avec la conviction que l'espace, et singulièrement la terre agricole, constituent des biens rares, des facteurs de production dont l'affectation ne saurait être laissée à l'expression anarchique de la loi de l'offre et de la demande.

A cet égard, les organisations professionnelles agricoles attendent de la loi d'orientation deux types de mesures :

— des fondements juridiques qui permettent à la profession, au plan local, de contribuer de manière décisive à la régulation du marché foncier agricole (politique des structures) ;

— des dispositifs qui préservent les terres à vocation agricole de prélèvements intempestifs effectués par d'autres activités et garantissent ainsi la pérennité des exploitations (zonage).

III. — AMÉLIORER LES REVENUS ET LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES

Les mesures d'action sociale en faveur des exploitants agricoles ont été, jusqu'à présent, dictées par trois séries d'objectifs :

— compenser par des allocations ou subventions spécifiques l'insuffisance des revenus, en sorte de parvenir à une plus grande parité entre les conditions de vie des agriculteurs et ceux des autres groupes professionnels ;

— doter les exploitants agricoles de régimes de protection sociale analogues à ceux des autres catégories de Français ;

— contribuer à la mutation des structures des exploitations en favorisant le départ des agriculteurs âgés ou marginaux.

Les organisations professionnelles agricoles, comme les pouvoirs publics, considèrent dans une perspective renouvelée ces trois séries d'objectifs.

A. — L'amélioration du revenu des agriculteurs.

Comme se plaît à le répéter le ministre de l'Agriculture, la revalorisation des revenus agricoles devra à l'avenir être obtenue par un accroissement de la productivité des exploitations, par une meilleure adaptation de l'offre à la demande exprimée sur le marché plutôt que par des mesures correctives mises en œuvre a posteriori.

Il s'agit d'intervenir sur les causes des bas revenus en sorte d'éviter d'institutionnaliser des prestations ou des régimes sociaux et fiscaux qui pallient le faible montant des rémunérations tirées de l'activité agricole.

Cette réorientation de la politique agricole correspond aux vœux des organisations professionnelles qui sont conscientes des risques liés à une situation où les agriculteurs font figure, aux yeux de leurs concitoyens, d'éternels assistés.

Il s'agira cependant de maintenir, et même de revaloriser, les prestations versées à des exploitants situés dans des régions défavorisées où l'intervention de la collectivité est nécessaire pour sauvegarder une mise en valeur agricole et conserver une présence humaine suffisantes dans ces zones.

B. — Les prestations sociales agricoles et la maîtrise de leur coût.

Des progrès considérables ont été réalisés au cours des vingt dernières années pour doter les agriculteurs de régimes de protection sociale analogues à ceux des autres professions.

La politique sociale agricole, au cours des prochaines années, devra concilier deux objectifs :

— poursuivre dans la voie de ce rapprochement entre le régime général de protection sociale et celui des agriculteurs, en particulier sur le plan du montant des retraites et des avantages accessoires

— maîtriser le coût des dépenses de protection sociale prises en charge par le budget de l'Etat en organisant une participation plus équitable de la profession à leur financement.

1° La revalorisation des avantages vieillesse déjà réalisée ou prévue dans le projet de loi (indemnité viagère de départ, retraites) peut permettre simultanément d'améliorer la condition sociale des agriculteurs âgés et de favoriser la libération par ceux-ci des terres qu'ils exploitent.

2° La maîtrise du budget des prestations sociales agricoles peut être progressivement acquise par deux types de mesures :

— un calcul plus équitable des cotisations sociales par une réforme de leur assiette, qui conduira dans certains cas à l'accroissement de la contribution des exploitants ;

— une « épuration » des régimes de protection sociale agricole qui réserve aux seuls vrais exploitants le bénéfice de leurs prestations. Il conviendra, en ce domaine, d'effectuer une distinction entre les agriculteurs pluriactifs authentiques et les personnes qui cumulent à titre accessoire une activité agricole avec une autre profession.

3° Doter les conjoints d'exploitants d'un véritable statut : il importe en effet que, dans une exploitation où chacun des conjoints participe à la mise en valeur, des droits identiques soient accordés aux deux époux. Cette revendication s'applique en particulier à la représentation de l'exploitation au sein des organismes mutualistes.

Votre Commission considère cependant que le régime matrimonial exorbitant du droit commun institué à l'article 13 du projet de loi n'est pas satisfaisant.

4° Revaloriser la condition des salariés agricoles.

De même que celle d'exploitant, la profession de salarié agricole recouvre des réalités sociales différentes. Sont englobés dans cette catégorie les salariés d'exploitation, les travailleurs du secteur agro-alimentaire coopératif et les personnels des organismes professionnels.

L'effort prioritaire devra porter sur les salariés d'exploitation. Il s'agira, pour ces derniers, d'aligner leurs droits sur ceux des travailleurs manuels tout en aménageant leur statut en sorte de tenir compte des conditions de travail spécifiques à l'agriculture.

5° Rendre plus équitable la fiscalité agricole.

L'ensemble des organisations professionnelles s'accorde pour admettre que le mode d'imposition des bénéfices agricoles ne satisfait ni l'exigence d'équité, ni la nécessité de correspondre aux conditions économiques actuelles de l'entreprise agricole.

Dès lors qu'une réforme de fiscalité agricole devrait être entreprise, il conviendrait que celle-ci s'attache également à adapter le système d'imposition du foncier non bâti, dont la charge s'est sensiblement et inégalement accrue au cours des dernières années.

A cet égard, votre Commission se félicite de la mise en place d'un comité d'études chargé de préparer la réforme de la fiscalité agricole qui doit intervenir avant le 1^{er} janvier 1982. Elle considère de ce fait qu'il n'y a pas lieu de modifier de manière ponctuelle le régime d'imposition des agriculteurs qui se livrent à des cultures spéciales.

*
**

Même si la clarté de l'analyse conduit à dissocier les mesures de politique économique et les dispositifs d'action sociale, il est certain que ces deux volets de la politique agricole sont étroitement solidaires. C'est, en effet, dans la mesure où le secteur agricole parviendra globalement à améliorer sa compétitivité, donc le revenu de ses membres, que pourra être poursuivi l'effort de rapprochement des régimes de protection sociale et de solidarité en faveur des plus défavorisés.

Enfin, la maîtrise des dépenses publiques affectées à la protection sociale en agriculture et la modernisation de la fiscalité permettront de contribuer plus efficacement, par un redéploiement des crédits du ministère de l'Agriculture, à l'amélioration de la productivité des exploitations.

CONCLUSION

Au terme de cet examen des objectifs de la nouvelle politique agricole, une constatation s'impose : la collectivité a pris conscience de l'atout économique que peut constituer pour le pays une agriculture performante.

De ce fait, les Pouvoirs publics assignent plusieurs missions à l'agriculture :

— contribuer à l'équilibre de la balance des paiements en développant le volume et la valeur des exportations agricoles ;

— participer à la défense de l'emploi en maintenant à la terre et en favorisant l'installation du plus grand nombre possible d'exploitants ;

— prendre part à l'aménagement du territoire en mettant en valeur des zones dévitalisées et en y suscitant la création d'emplois ;

— assurer la sauvegarde et l'entretien des espaces naturels partout où ceux-ci sont menacés par l'abandon ;

— participer à l'effort de maîtrise du budget de l'Etat et du budget social de la Nation en adaptant les cotisations sociales et la fiscalité agricoles.

La première mission assignée à la politique agricole, dont la loi d'orientation constituera la charte, sera de poursuivre simultanément ces divers objectifs.

Pour sa part, la profession agricole se déclare prête à participer à leur réalisation. Elle attend de la loi d'orientation la mise en place de dispositifs qui apportent à l'exploitant la sécurité quant à l'exercice de son activité, et qui concilient le renforcement de l'organisation économique des producteurs avec l'attachement à l'exploitation à responsabilité personnelle.

Il importe, enfin, que la mission économique et sociale de la profession agricole, un moment mise en doute, soit solennellement reconnue par la Nation et ses représentants.